



00036246

LAW LIBRARY



MAY 10 1996

POLICE COMPLAINTS COMMISSIONER

ANNUAL REPORT 1994



**POLICE COMPLAINTS
COMMISSIONER**

**ANNUAL REPORT
1994**



Digitized by the Internet Archive
in 2017 with funding from
Ontario Council of University Libraries

https://archive.org/details/mag_00036246

September, 1995

The Honourable Charles Harnick
Attorney General
720 Bay Street
11th Floor
Toronto, Ontario
M5G 2K1

Dear Minister:

I am pleased to submit to you the Annual Report for the period ending December 31, 1994 pursuant to Section 99(9) of the Police Services Act.

Yours very truly,



The Honourable Gerald Lapkin
Police Complaints Commissioner

TABLE OF CONTENTS

| | |
|---|----|
| Commissioner's Message | 7 |
| Overview of System | 9 |
| Informal Resolutions Project..... | 11 |
| Legal Issues Within the PCC | 12 |
| Study by the Centre of Criminology | 15 |
| Organization and Staff Development/Training..... | 16 |
| Recommendations..... | 17 |
| Liaison with the Ontario Association of Chiefs of Police and the Police Association of Ontario..... | 19 |
| Outreach to Police | 20 |
| Outreach to the Community | 21 |
| Statistics | 24 |

COMMISSIONER'S MESSAGE

In March 1994, Clare Lewis was appointed Gaming Control Commissioner for Ontario after serving as Police Complaints Commissioner with distinction for eight years. Susan Watt became Interim Police Complaints Commissioner for the remaining nine months of 1994.

Ontario has in place a formal system which governs the making of complaints against police officers in this province. It was the first of its kind in Canada and has long been considered the standard by which other oversight agencies in this country were developed. In fact, our model has earned an international reputation. In the spring of this year, Susan Watt was invited to Thailand at the invitation of that country's government to advise them on setting up an oversight process. In recent years, delegations from Germany, Australia, New Zealand, Belgium, Puerto Rico, and the former USSR have all made trips to Toronto to learn from us.

Ms. Watt served as Police Complaints Commissioner at a time when the agency embarked on two initiatives which brought recognition both nationally and provincially. In October, the Police Complaints Commissioner hosted the Symposium on the Civilian Oversight of Police, bringing together similar police conduct and review agencies from across the country. As a result of our effort, a decision was made by the delegates to form a Canadian Association which would replace almost twenty years of meeting in an informal, ad hoc fashion. The Police Complaints Commissioner was instrumental in the formation of a steering committee to carry out implementation.

On the provincial level, she headed the Police Complaints Commissioner's "road show" delegation to eight Ontario centres. Senior staff conducted workshops for police officers and civilian staff who administer the public complaints process, while evening sessions provided members of the public an opportunity to express concerns and make suggestions that would enhance the Police Complaints Commissioner's customer service.

Ms. Watt expressed gratification by the positive mood surrounding the discussions with police. The police community acknowledged that by working with the Police Complaints Commissioner to resolve complaints in a timely and less-costly fashion, public confidence in both the complaints process and in the police profession is strengthened. The "road show" was a tremendous vote of confidence in the staff of the office of the Police Complaints Commissioner. What was heard repeatedly were comments alluding to the collective professionalism of the agency.

OFFICE OF THE POLICE COMPLAINTS COMMISSIONER REGIONAL STRUCTURE

Northwest Region
(Thunder Bay)
Marina Park Towers
180 Park Ave., Suite 110
Thunder Bay, Ontario
P7B 6J7

Tel: (807) 343-7564
Fax: (807) 343-7566

Northeast Region
(Sudbury)
Elm Towne Square
43 Elm Street, Unit 27
Sudbury, Ontario
P3C 1S2

Tel: (705) 688-3059
Fax: (705) 688-3062

Southwest Region
(Windsor)
1500 Ouellette Avenue
Suite 103
Windsor, Ontario
N8X 1K7

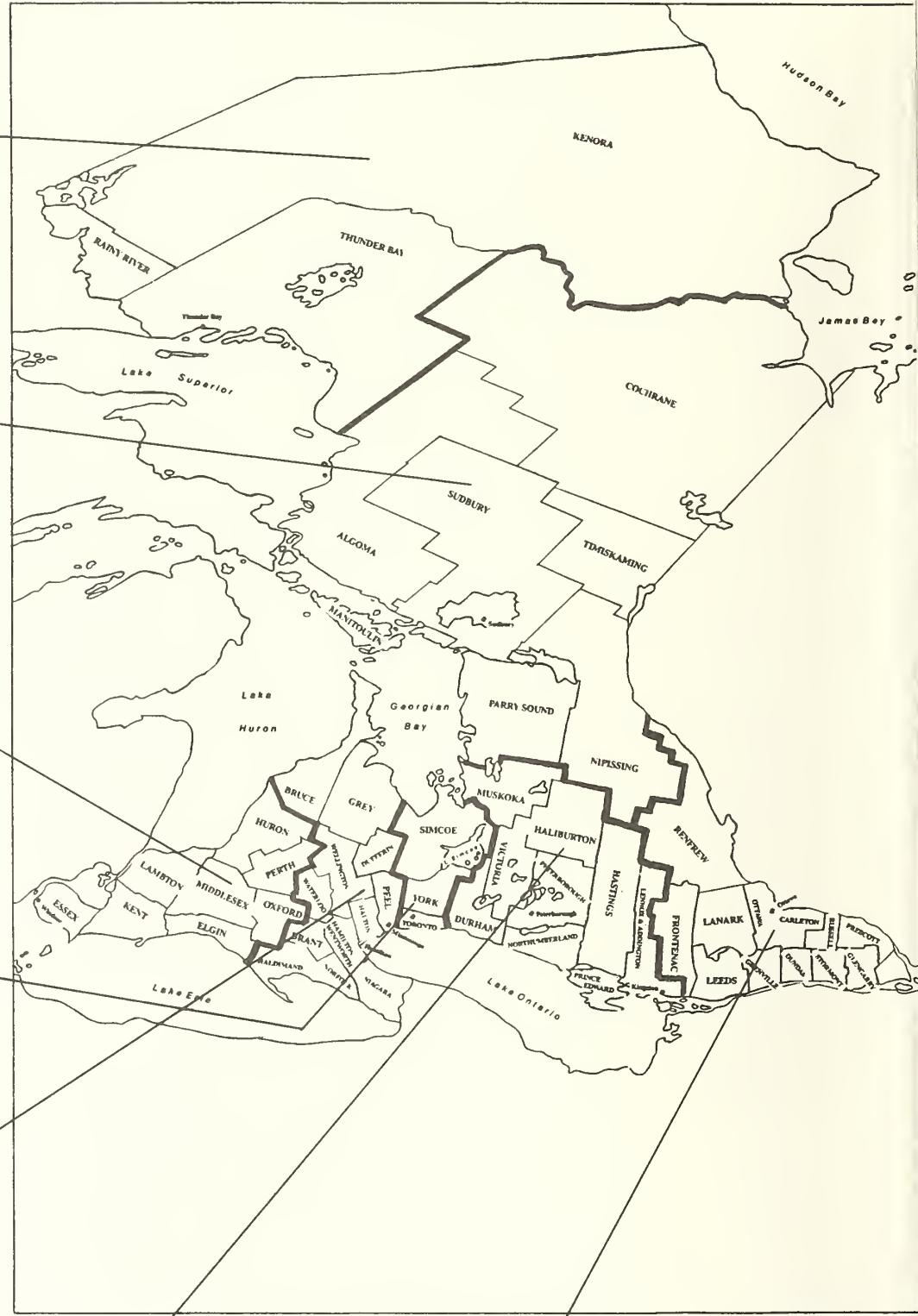
Tel: (519) 973-1498
Fax: (519) 973-1470

Central Region
(Toronto)
47 Sheppard Ave. East, Suite 216
North York, Ontario
M2N 2X8

Tel: (416) 314-8170
Fax: (416) 314-8189

Central West Region
(Mississauga)
77 City Centre Drive, Suite 195
Mississauga, Ontario
L5B 1M5

Tel: (905) 279-7104
Fax: (905) 279-7132



Central East Region
(Peterborough)
Peterborough Square
360 George St. N., Suite 405
Peterborough, Ontario
K9H 7E7

Tel: (705) 745-1139
Fax: (705) 745-1158

East Region
(Ottawa)
Queensway Office Centre
1223 Michael St., Suite 160
Gloucester, Ontario
K1J 7T2

Tel: (613) 747-7692
Fax: (613) 747-7802

OVERVIEW OF SYSTEM

The office of the Police Complaints Commissioner (PCC) is an agency mandated to monitor, investigate and review public complaints about conduct of municipal, regional and provincial police in Ontario.

How the system works:

A complaint may be filed by a member of the public about the conduct of a police officer at any office of the Police Complaints Commissioner or at any police station, detachment or Public Complaint Investigation Bureau.

Once received, the complaint in most cases will be investigated by the Bureau of that force. In some cases the office of the Police Complaints Commissioner will conduct the investigation. The office of the Police Complaints Commissioner monitors the police investigation. Monthly reports are sent to all parties to the complaint.

When an investigation has been completed, the final report is sent to the Chief of Police or OPP Commissioner for a decision. The Chief or OPP Commissioner may decide to:

- take no further action;
- admonish the police officer;
- hold an internal police disciplinary hearing;
- order a board of inquiry;
- have an information laid against the police officer.

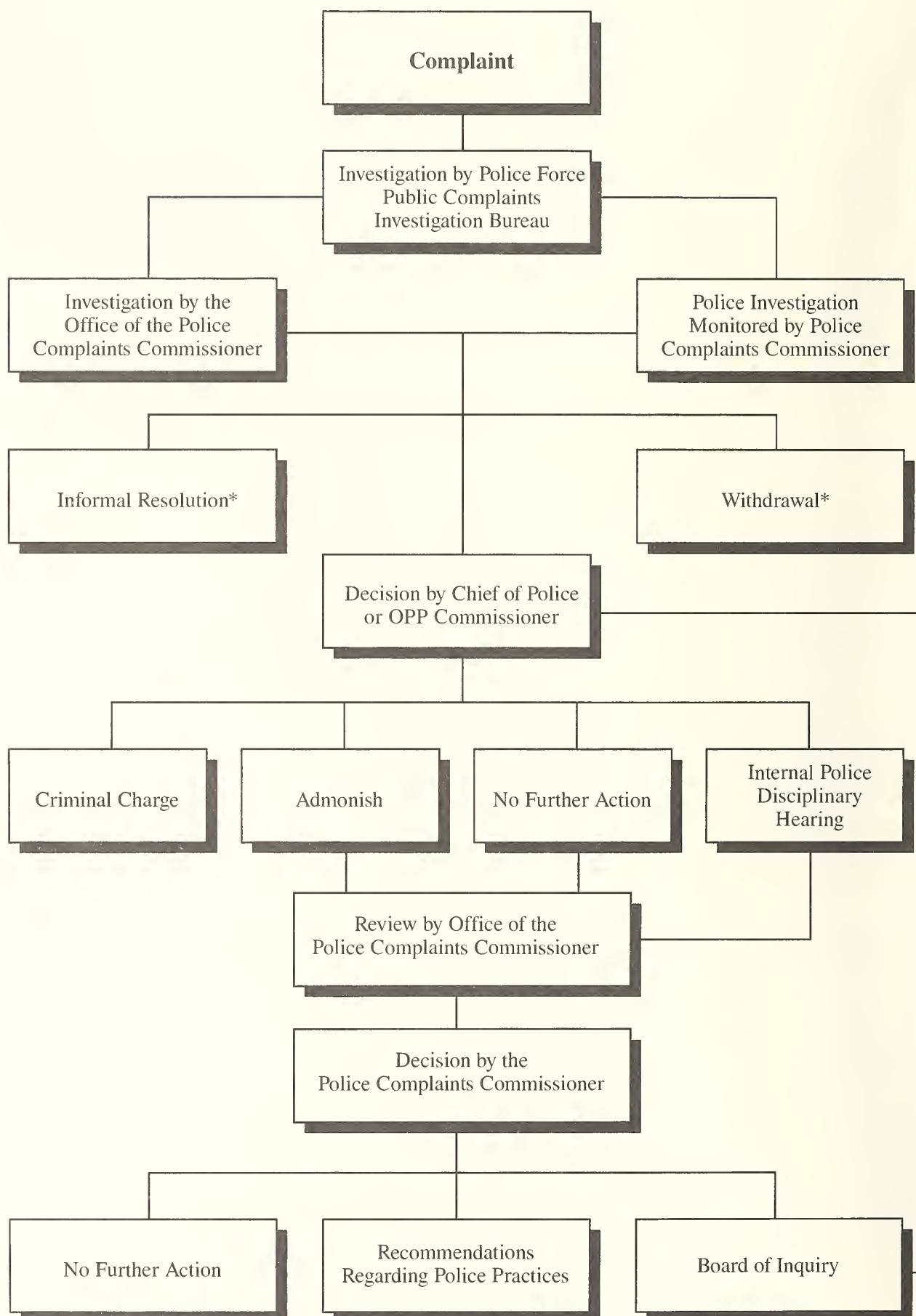
The decision of the Chief of Police or OPP Commissioner may be reviewed by the Police Complaints Commissioner. The Commissioner may decide:

- that no further action is necessary;
- to make recommendations on police practices and procedures;
- to call a board of inquiry.

Once the matter goes before a civilian board of inquiry, the board members decide whether or not the police officer has committed misconduct based on evidence produced before the Board. If misconduct is found, the Board may impose penalties ranging from a reprimand to dismissal of the officer from the force.

At any time during the process, the complaint may be resolved by way of an informal resolution or by being withdrawn by the complainant.

THE COMPLAINT PROCESS



*Informal Resolutions and Withdrawals can occur at any point during the process.

INFORMAL RESOLUTIONS PROJECT

The Informal Resolutions Pilot Project Committee was established in 1993 to develop procedures to resolve public complaints at an early stage. The project seeks to establish a structure for accomplishing informal resolutions, in effect, providing a formal process for achieving informal resolutions.

The spirit of informal resolutions lies in the belief that the majority of complainants are seeking an acknowledgement that they were offended by an officer's conduct. Early surveys carried out during the former Metro Toronto-based complaints system, and more recent anecdotal evidence gleaned from contact with the public, support that premise. Such complainants do not necessarily desire that a police officer be either admonished or disciplined. Rather, they may seek an explanation of what the officer did and why. However, in return, they need to know that those in authority recognize their sense of grievance as legitimate.

Making greater use of the informal resolution provision found in Part VI of the *Police Services Act* may also assist in overcoming the perception that the complaint process is adversarial in nature rather than one that is responding to public concerns and improving police provision of service.

Characterized as a "written handshake", the informal resolution process is a means of bringing public and police together to hear each other's side of the story. They acknowledge, if not accept, each other's point of view. It avoids the formal investigative process which is one of the attractive features for subject officers. Informal resolutions require two willing parties - a willing complainant and a willing police officer - to sign the necessary documentation; otherwise, a formal investigation is required.

The Informal Resolutions Pilot Project Committee held its inaugural meeting with the Executive Director and staff members of the Police Complaints Commissioner's office. It included representatives of the Ontario Provincial Police, Metropolitan Toronto Police and Peel Regional Police. Endorsement by the Ontario Association of Chiefs of Police soon followed. The Windsor and Sault Ste. Marie forces subsequently provided representation as well.

By the end of 1994, the Committee was in the process of discussing the various informal resolution models for testing in target areas. The Police Complaints Commissioner is prepared to support the testing of different processes with varying features to see which work best. The Committee will also solicit community involvement as well as participation by the Police Association of Ontario and local police associations where the pilot projects are located.

The Police Complaints Commissioner's initiative moves to fill a gap in the *Police Services Act* which does not detail the process for accomplishing informal resolutions. In contrast, the legislation is more explicit about formal complaint investigations. Given that fact, it has often been the practice of police forces to invoke the withdrawal provision of the *Act* which requires only the signature of the complainant, and not the police officer. While this may be administratively easier for the police force, the withdrawal process brings the matter to an end without any further investigation. It gives the appearance that the cause of complaint never existed. Many withdrawals may have been more properly dealt with as informal resolutions.

The objective of the project is intended to assist police management in administering certain complaints in a timely way. It has been noted that informal resolutions compel police forces to address citizens' grievances and provide explanations which citizens find acceptable. It results in a more effective method of resolution than is currently being achieved.

It is gratifying to see the co-operation on the part of the police representatives to the Informal Resolutions Pilot Project, and the potential benefits of tri-lateral co-operation among the Police Complaints Commissioner, police management and police associations.

LEGAL ISSUES WITHIN THE OPCC

There were a number of legal developments before both the board of inquiry and the courts concerning the operation of Part VI of the *Police Services Act* during 1994.

Procedural Matters

The board of inquiry in *Wilson and What's on Tap v. Noakes and Aniato* clarified who is a "member of the public" for purposes of making a public complaint under Part VI of the *Police Services Act*. The board held that a member of the public is an individual, a natural person, and not an artificial entity created by law, such as a corporation. The Police Complaints Commissioner's office will, on the basis of this decision, monitor complaints received in order to make a preliminary determination as to whether they are from individuals. If not, it may be they will be treated as third party complaints.

In *Pasidis v. Kerr and Wright*, the board did not permit counsel for the Police Complaints Commissioner to file notebooks of the officers which would have identified them as subject officers. In the absence of this evidence, counsel for the Police Complaints Commissioner was not able to identify the particular officers who were the subject of complaint. The Police Complaints Commissioner appealed this case and it was argued before the Divisional Court on October 21, 1994.

In *Rampersaud v. Ford and Vannins*, the board did permit counsel, on agreement, to file into evidence at the board of inquiry, the transcript of a voir dire of a trial and the ruling on the admissibility of evidence arising from the voir dire. The board accepted that this was *prima facie* evidence which permitted, but did not require, the board to make a factual determination based on that ruling.

Other Board Rulings

In the Rampersaud case, the board made a number of rulings into the legality of the arrest or detention of the complainant and the search of his car. The board ruled that the initial detention of the complainant where it was purely for investigative purposes and did not meet "any objectively discernable standard" was illegal and arbitrary and constituted misconduct. The board noted that it was not acceptable that an officer purported to arrest an individual under statutory authority which he failed to understand or deliberately ignored. Similarly, the search of the car that was also part of the case was not motivated by a valid objective and, therefore, was unreasonable and in violation of the complainant's protection under the *Charter of Rights and Freedom* from unreasonable search and seizure.

Relying on Rampersaud, a differently constituted board held that not all breaches of the *Charter of Rights and Freedom* necessarily amount to discreditable conduct. In *Gillespie v. Shockness*, the Board found that the search of the complainant's coat was not conducted for a valid objective and was not consented to by the complainant. The Board concluded that this violated Ms. Gillespie's rights under the Charter but that the violation did not bring discredit on the officer's police force.

The Board in *Shockness* also expressed criticism of the behaviour of both the complainant and the subject officer as well as of the complainant's companion and Shockness's partner. The Board implied that the situation was one that was unnecessarily escalated by all the people involved.

On two occasions this year, the board considered the test to apply in reviewing complaints respecting off-duty conduct of officers. In *Wagner v. Demers*, the board noted that the test was "whether the community or a reasonable person would see the conduct as uncivil or likely to discredit the force". In *Sayers v. Tempestra*, the board noted that this test was an objective one measured on the basis of what a reasonable person might think in the circumstances.

Appeals

In appeals, a number of points were confirmed:

1. Courts will not interfere with findings of fact on an appeal: *Burns v. Bressette* and *Clayton v. Tansek*;
2. Delay, without more, cannot justify a stay in proceedings. The board should hear evidence first in determining whether a stay is justified: *Persaud v. Will*;
3. The decision referred to in section 98 of the Act is the decision of the board to dispose of the matter before it, an appeal cannot be taken from a decision refusing to permit a stay in the proceedings: *McCann and Ritchie v. Board of Inquiry and Consius*.

In *Thomas v. Police Complaints Commissioner*, (Divisional Court, November 28, 1994), the Court dealt with the officer's appeal of the findings of misconduct and the Commissioner's appeal of the penalty (demotion) imposed. Both the officer's appeal and the Commissioner's cross-appeal were dismissed. In respect to the officer's appeal, the Court made the following decisions:

- the board carefully reviewed the evidence before it and where faced with conflicting versions of facts, the board chose to accept the evidence of the complainants - the board is in the best position to determine credibility and it gave cogent reasons for choosing to disbelieve the officer;
- on the issue of whether there was clear and convincing evidence of unnecessary violence inflicted by the subject officer, the Court found that such evidence existed and in particular noted that the board would consider evidence of *animus* in determining whether it was the subject officer who perpetrated the violence;
- the Court also noted that counsel for the officer could not attack the evidence of the complainant's character where he had failed to do so at the hearing and could not argue that he should have been permitted to admit character evidence of the officer where counsel had abandoned the attempt to lead the proposed evidence at the hearing, in part for tactical reasons;
- in dismissing the Commissioner's appeal of penalty, the Court said that it was not persuaded that the board erred in principle or that the sentence was unfit.

The Court of Appeal granted the Commissioner leave to appeal the decision of the Divisional Court in *Duriancik v. The Attorney General of Ontario and Bishop*. Counsel for the Police Complaints Commissioner argued the leave application on the basis of the dissent of Mr. Justice O'Brien at the Divisional Court in this case. The dissent was based on two grounds:

1. The board made findings of fact on the basis of conflicting evidence, the *Act* did not permit appeals based solely on questions of fact and this appeal did not raise any questions of mixed fact and law; and
2. The Court ought not to deal with the question of delay where it had not been raised at the board and there was no opportunity for evidence to be adduced to explore the reasons for the delay.

The appeal, it is hoped, should be argued in the new year.

Applications for Judicial Review

The counsel for two officers was successful in bringing a motion concerning two board decisions: the dismissal of the officers' application to disqualify board member, Ms. Frederica Douglas, and the dismissal of the application to have all three members of the board withdraw and require that the matter proceed before a differently constituted board: *Dulmadge and Sommer v. Police Complaints Commissioner* (Divisional Court, November 30, 1994). The Court held that the test was whether there is a reasonable apprehension of

bias in a reasonable person. The Court noted that inflammatory statements had been made by a member of the Toronto Chapter of the Congress of Black Women of Canada in Toronto in close proximity to Mississauga where Ms. Douglas was the president of the local chapter of the Congress. In these circumstances, the Court found that there would exist a reasonable apprehension of bias on the part of a reasonable person. The subsequent action of the Chair of the Board, retiring to seek out factual information after the matter of bias had been raised, aggravated the appearance of bias and resulted in the remaining two members of the panel being similarly disqualified.

Part V Appeals

Finally, during 1994 there were two decisions dealing with appeals from Part V hearings to the Board of Inquiry under Part VI. In the first, the board was asked to consider the meaning of “specifying the manner and period of demotion” found in clauses 61(1)(c) and 97(1)(c). In considering this in the case of *Sergeant Y v. Ms. X*, an appeal to the board of inquiry from a decision made under section 60 of the Act, the board held that:

- (i) “manner” means more than a reduction in rank or gradation of rank, which language was used in the predecessor *Act*; and
- (ii) the meaning of the word “period” is less clear, but it’s meant to have a wider meaning than in the previous *Act*.

On the basis of this interpretation, the board said that it has the responsibility to determine and fix a definite period of demotion which is appropriate in view of specific and general deterrence. The board can, however, also specify a period of demotion which has no maximum where it believes that the officer is not suitable for his or her rank. In specifying the manner of the demotion, the board may allow the officer to apply for promotion, but only after a minimum period, which is necessary to address the sentencing concerns. In the result in this case, the officer was demoted to a first class constable for nine months immediately and after nine months could be appointed as a sergeant in an acting capacity in accordance with the procedures of that police services board.

Finally, in *Police Complaints Commission v. Van Ruyen*, the Divisional Court resolved a problem in respect of how Parts V and VI interact.

There were conflicting board of inquiry decisions on whether subsection 60(12) applied where a Chief ordered a section 60 hearing after reviewing the final report into a public complaint. Subsection 60(12) requires that notice of a hearing be given within six months “since the facts on which the allegation of misconduct is based first came to the attention of the chief”. If more than six months have elapsed, the chief could approach the Police Services Board, or the Commissioner for the OPP, for an extension.

In *Van Ruyen*, the Divisional Court ruled that insofar as there was a conflict between subsection 60(12) and subsection 90(7) of Part VI, the provisions in Part VI prevailed and Part VI does not permit subsection 60(12) to be applicable in the circumstances. (Subsection 90(7) gives the chief six months to make a decision after receiving the final report). In reaching this conclusion, the Court noted that paragraph 1 of subsection 58(2) provided a complete answer to the question as it provides that public complaints are to be dealt with under Part VI and recourse is to be had to Part V only as Part VI permits.

In an oral argument before the Divisional Court, there was discussion on when it could be said that the chief first knew of the facts upon which the allegation of misconduct is based. In that discussion, the panel seemed to indicate that they were of the view that this could only relate to when the chief first heard of the incident through the complaint and not to when the chief received the final report of the bureau pursuant to section 90. Although this conclusion is not explicit in the judgement, it is implicit in that there would be no conflict between section 90(7) and section 60(12) if the knowledge of the chief were based on the date of the final report.

STUDY BY THE CENTRE OF CRIMINOLOGY

The Centre of Criminology approached the Police Complaints Commissioner in 1991 to discuss the possibility of surveying complaints with respect to complainant satisfaction. The Police Complaints Commissioner has a long history of interest in the complainant's view of how the system is working, what their concerns are, and where possible, making changes to accommodate those concerns. The Centre of Criminology conducted interviews with just over 100 complainants over a five-month period in 1992. The report was released in October 1994.

Results of the study indicated three main concerns from a small sample.

- 1) Complainants' dissatisfaction with the principle that police conduct the initial investigations of complaints, and the chief of police having the right to make the first decision concerning discipline.

This issue is not new and the Police Complaints Commissioner is well aware of it. The philosophy of the complaint system however, is that it represents a balance of interests of the various stakeholders. Those members of the public not satisfied with the police handling of complaints have the right to request the Police Complaints Commissioner to review the police investigation and decision of the Chief. The Police Complaints Commissioner has the right to call a board of inquiry whereby an independent civilian panel may impose penalties directly on officers if found guilty of misconduct.

- 2) Complainants were still confused about the role of the Police Complaints Commissioner.

It is beneficial for the Police Complaints Commissioner to know that complainants require more understanding of civilian oversight generally, and the role of the Police Complaints Commissioner specifically.

Brochures, fact sheets, Starphone, Dial-a-Law and outreach presentations to community organizations are presently used to inform complainants. Expansion of these methods as well as the development of new public education vehicles will be undertaken as resources permit.

- 3) The withdrawal rate of complaints is much higher than expected.

This situation is one that the Police Complaints Commissioner has already identified and is in the process of addressing. The Police Complaints Commissioner believes that a significant proportion of withdrawals are in fact, informal resolutions, since the withdrawal occurred once an explanation had been made to the complainant.

The informal resolution process is an under-utilized part of the Act, and one that the Police Complaints Commissioner is presently addressing in co-operation with the policing profession.

While complainant satisfaction is important, it is only one measure of addressing effectiveness of the complaint system as a whole.

ORGANIZATION AND STAFF DEVELOPMENT/TRAINING

The office of the Police Complaints Commissioner is committed to organizational and staff development/training on an ongoing basis.

In keeping with this commitment, a staff member co-ordinates and organizes staff development/training programs. The co-ordinator is responsible for liaising with staff and management, conducting needs assessments on an ongoing basis to determine organization and staff training needs and for following up on this information.

In 1994, newly-hired Investigators/Outreach officers participated in a two-week orientation/training program. The primary objective of this program was to familiarize Investigator/ Outreach Officers with the role and function of the Office and to provide training that will enable them to carry out their responsibilities efficiently with confidence and a high comfort level. Training modules included sessions on outreach, complaint intake, monitoring and investigating complaints, boards of inquiry, and administrative matters.

Similarly, newly-hired administrative staff participated in a two-day orientation/training session designed to provide them with the knowledge they need to perform their duties effectively and competently.

Regional Senior Investigators also participated in an in-house, training session designed to familiarize them with their supervisory administrative responsibilities.

Staff were also provided with administrative and procedural manuals to assist them in carrying out their various responsibilities.

In keeping with the Police Complaints Commissioner's commitment to organizational and staff development/training, staff are encouraged to utilize resources outside the organization which contribute to their professional and personal development. In 1994, members of our staff participated in courses, training programs, workshops and information sessions on a variety of topics including: conducting investigations and investigative analysis, writing manuals, working in a unionized environment, using plain language, tailoring services for customers, dispute resolution, employee relations, health and safety, freedom of information, workplace discrimination and harassment, human resources, Microsoft Windows, WordPerfect, anti-racism, teamwork and mental fitness.

RECOMMENDATIONS

Section 101 of the *Police Services Act* provides the Commissioner with the authority to make recommendations regarding the practices and procedures of police forces in Ontario. The Commissioner may make such recommendations whether or not a complaint exists within the system.

Recommendations are sent to the Attorney General, the Solicitor General, the chief of police, the police association and the police services board (in the case of a municipal police force). Recommendations which may have province-wide application may be directed to the Solicitor General rather than to an individual force.

Within 90 days of receiving the recommendation, the chief of police, police association and police services board must respond to the Attorney General, Solicitor General and to the Police Complaints Commissioner.

One recommendation applying to all police forces in Ontario was made by the Commissioner in 1994.

Peel Regional Police

Dealing with the Mentally Ill

Recommendations on this issue arose out of an incident in which the complainant's wife, a psychiatric patient, left a hospital without permission. A foot search was immediately undertaken and an alert was sent to all divisions of the Metropolitan Toronto Police who also entered the missing person on their CPIC system - the Canadian Police Information Centre.

Unfortunately, the missing woman was found by a passing transit employee thirty hours later lying in a field near Etobicoke Creek but outside the boundary of Metropolitan Toronto. Consequently, it was the Peel Regional Police, not Metro Toronto Police, who responded. The woman was able to identify herself to the Peel officers who checked with CPIC; however, through human error, the entry on CPIC appeared as a male instead of a female.

The attending officer, still not aware that the woman had left the psychiatric ward of a nearby hospital, formed the opinion that the woman was intoxicated and in need of protection. He took her to the nearest police division where she gave her name and date of birth. She was detained in a cell overnight, provided food and released. Existing law does not permit the officer to detain or investigate the patient to any greater degree.

The Police Complaints Commissioner made the following recommendations:

- that the Peel Regional Police include in their procedural directives respecting missing persons and elopees, a provision requiring the officer-in-charge of an investigation to consider the advisability of notifying police forces having jurisdiction in municipalities adjacent to the municipality from which the person has eloped or is missing, and other divisions of his/her force, of the situation;

- it is further recommended that to ensure in those instances where he/she believes that such notification is advisable, that a CPIC message is sent to the appropriate police force and/or division of his/her force;
- it is also recommended that the Peel Regional Police include in their directives respecting arrest, a requirement that a CPIC enquiry respecting a detained person be conducted as part of the completion of the arrest documentation.
- it is further recommended that Peel Regional Police include in their directives respecting the release of prisoners, a requirement that upon release of a person who is without any apparent means of support or of no fixed address, an effort be made to direct them to an appropriate agency, and for that purpose, a listing of local social assistance agencies be maintained in each station.

Response:

Senior Management of the Peel Regional Police examined the force's directives and procedures in accordance with the issues raised by the Police Complaints Commissioner. Existing procedures appear to address most of the Police Complaints Commissioner's concerns with the Chief of Police indicating that in-service and awareness training sessions will highlight this case as well. Further, the Chief of Police requested Victim Services of Peel, a community support agency, to develop a list of social services which would be able to serve people with no fixed address or means of support. These lists will be available at each division for reference.

The Police Complaints Commissioner, realizing that the recommendations were equally applicable to all police forces, forwarded them to the Policing Services Division of the Ministry of the Solicitor General.

LIAISON WITH THE ONTARIO ASSOCIATION OF CHIEFS OF POLICE AND POLICE ASSOCIATION OF ONTARIO

In 1994, the Police Complaints Commissioner designated a member of its investigative staff to act as a liaison with the Police Association of Ontario (PAO). The appointment of James Mask follows a similar move the previous year when the Police Complaints Commissioner named Mike Pearson as its liaison to the Ontario Association of Chiefs of Police (OACP).

Both men have police backgrounds which have proved invaluable in providing the Commissioner and staff with insights into the policing profession and assisting the Police Complaints Commissioner in working with the police to recognize matters of mutual concern. Mr. Mask is a former officer with the Waterloo Regional Police, while Mr. Pearson is the former chief of the Innisfil Police Force and former chair of the Ontario Association of Chiefs of Police Public Complaints Committee.

During the year, Mr. Mask organized training sessions at the Police Association of Ontario's annual general meeting and assisted as a resource for its quarterly meeting as well. Mr. Pearson built on the initiatives he established in 1993 by attending the Ontario Association of Chiefs of Police annual general meeting and local "zone meetings" held periodically through the province. He also visited individual police forces in response to specific concerns.

Both men solicited the involvement and co-operation of the police community in two major initiatives undertaken by the Police Complaints Commissioner in 1994: informal resolutions and province-wide public complaints workshops.

The appointment of liaisons to the Ontario Association of Chiefs of Police and Police Association of Ontario broadens the scope of the Police Complaints Commissioner's consultations with police and builds on the office's ongoing dialogue with various community groups. Such partnerships with the public and police will continue to assist the Police Complaints Commissioner in his responsibility to ensure the successful administration of the public complaints process on their behalf.

OUTREACH TO POLICE

As a result of requests from the policing community, including a formal request from the Ontario Association of Chiefs of Police, the Police Complaints Commissioner struck a strategy committee early in 1994 to design a series of training/information sessions for the various police and community stakeholders affected by the public complaint system.

To determine the training needs of the various police stakeholders, a survey was prepared and circulated to all police services boards, chiefs of police, public complaints investigation bureaus, district and branch commanders of the Ontario Provincial Police, municipal police associations and branch secretaries of the Ontario Provincial Police Association. The majority of those surveyed responded and indicated a high degree of interest in receiving training regarding the complaints system.

The results of the survey served to develop a series of regional workshops entitled “Understanding The Public Complaint System”, which were made available to all police stakeholders across the province.

In preparation for these training/information sessions, the Police Complaints Commissioner liaised with a number of groups, including the Ontario Association of Chiefs of Police and the Police Association of Ontario. The interest expressed by the Police Association of Ontario was so enthusiastic that the Police Complaints Commissioner was invited to its annual general meeting in August where the Police Complaints Commissioner’s staff conducted several information workshops for the delegates. The feedback indicated that the delegates came away with a clearer understanding of the complaints system.

In November 1994, the Police Complaints Commissioner’s office embarked on the largest single outreach initiative to police by delivering eight workshop sessions around the province. Each full-day session consisted of training/information workshops in the areas of legal issues, chiefs’ issues, police services’ boards issues and new Police Complaints Commissioner initiatives. Five hundred people attended the workshops representing all of the identified stakeholder groups. Feedback revealed that the workshops met their training needs and that the information increased their understanding of the complaint system.

Each day of workshops was followed by an evening community forum where members of the community were invited to open discussions with a panel consisting of a representative from the Police Complaints Commissioner’s office, the Board of Inquiry and the local police Service.

Those attending included community agencies, advocacy groups, other government ministries and members of the community at large. The public sessions generated open and often frank dialogue concerning issues of access and understanding the system. Most felt that the forum increased their knowledge of the complaint system. In turn the panelists found that this was a unique opportunity to hear first hand the concerns of the community and this information will no doubt prove to be invaluable.

OUTREACH TO THE COMMUNITY

The goal of the Police Complaints Commissioner's outreach program is to improve public awareness of the complaint system in Ontario while facilitating improved relations between the community and the police.

The Police Complaints Commissioner ensures that activities are regionally appropriate and involve the community and police in identifying and developing ways of eliminating existing barriers to public access.

The Police Complaints Commissioner's outreach policy categorizes activities into three different areas: educational activities intended to increase public and police awareness of the complaints system; liaising and networking with community and police organizations to enhance the links between them; and, access to ensure that those who wish to complain do not encounter unnecessary or unreasonable barriers in doing so.

1. Educational Activities:

The Police Complaints Commissioner's efforts in this area provide the general public, police officers, police organizations, complainants and potential complainants with information about the system that is specific to their individual needs.

In fulfilling its responsibility to ensure public awareness and opportunity for equal participation in the process, the Police Complaints Commissioner is cognizant that certain populations experience barriers in accessing information and services. They would include cultural and racial minorities, First Nations Peoples, francophones, gays and lesbians and the disabled.

The Police Complaints Commissioner further recognizes the impact of the complaint system on police services and their members, and will continue to make every effort to provide information and training to meet their needs.

2. Liaison and Networking:

Participation in both ad-hoc and established police community relations meetings and in the community advisory networks highlights the Police Complaints Commissioner's initiatives in this area.

In 1994, the Police Complaints Commissioner continued to play a key role in alleviating tensions between police and communities through participation in activities at the community and government levels. The Police Complaints Commissioner has actively sought out community organizations which address local policing issues as well as attended community or police sponsored events relevant to the public complaints mandate.

Community Advisory Networks (CANS)

In 1994, the Police Complaints Commissioner continued to build on a major initiative introduced in the previous year. Community Advisory Networks - CANS - are becoming the backbone of the Police Complaints Commissioner's outreach program by acting in a consultative capacity for the Police Complaints Commissioner, regionally and provincially. They will:

- assist in establishing annual outreach goals and objectives, and monitoring and evaluation of outreach plans and activities;
- provide input and recommendations in regards to Police Complaints Commissioner service delivery;
- identify systemic barriers to equity and access especially as it relates to marginalized communities;
- provide strong regional community links;
- provide input and advice to Police Complaints Commissioner regarding critical issues and recommendations;
- participate in the Police Complaints Commissioner's ongoing staff recruitment and selection process; and,
- provide an opportunity for transfer of skills and knowledge between the Police Complaints Commissioner's office and the public.

The networks act as a bridge between the complaints process and the communities they serve and are dedicated to improving community-police relations. An opportunity exists for CANS to be shared with one or more other government ministries, agencies, boards and/or commissions, especially those having a similar mandate or encountering similar issues as the Police Complaints Commissioner. Such bodies could include the Special Investigations Unit, Board of Inquiry and various policing services provided by the Ministry of the Solicitor General.

In March, initial consultations leading to formalizing CANS were held with community groups in seven test sites in three regions: East (Ottawa/Carleton), Southwest (Windsor, Sarnia and London), Northwest (Thunder Bay, Kenora and Sioux Lookout). A report documenting these consultations was completed in May and is available through the Police Complaints Commissioner's office. Notwithstanding some concerns expressed by consultation participants regarding government policies, the complaint process and policing, the overall response to CANS was extremely positive.

The implementation process continued with followup meetings conducted in Thunder Bay, Windsor and Ottawa. Other test sites will be revisited in 1995.

3. Access:

The Police Complaints Commissioner must be aware and sensitive to the real and/or perceived barriers which individuals experience in accessing and utilizing the complaints process, whether the individual is a complainant, potential complainant or a police officer. The Police Complaints Commissioner is committed to ongoing review and consultation with the public and police to ensure services are accessible.

In 1994, the Police Complaints Commissioner worked to develop networks with other organizations throughout Ontario to provide “access” points. Organizations such as Community Legal Aid Clinics have agreed to serve as points of contact to assist the public in the process of lodging a complaint in the system. Other potential access points being examined by the Police Complaints Commissioner include Native Friendship Centres, Regional Offices of the Ministry of Northern Development and Mines, and Ontario Interval and Transition Houses.

Staff within the organizations will be familiarized with the complaint system and trained in requirements for the taking of complaints.

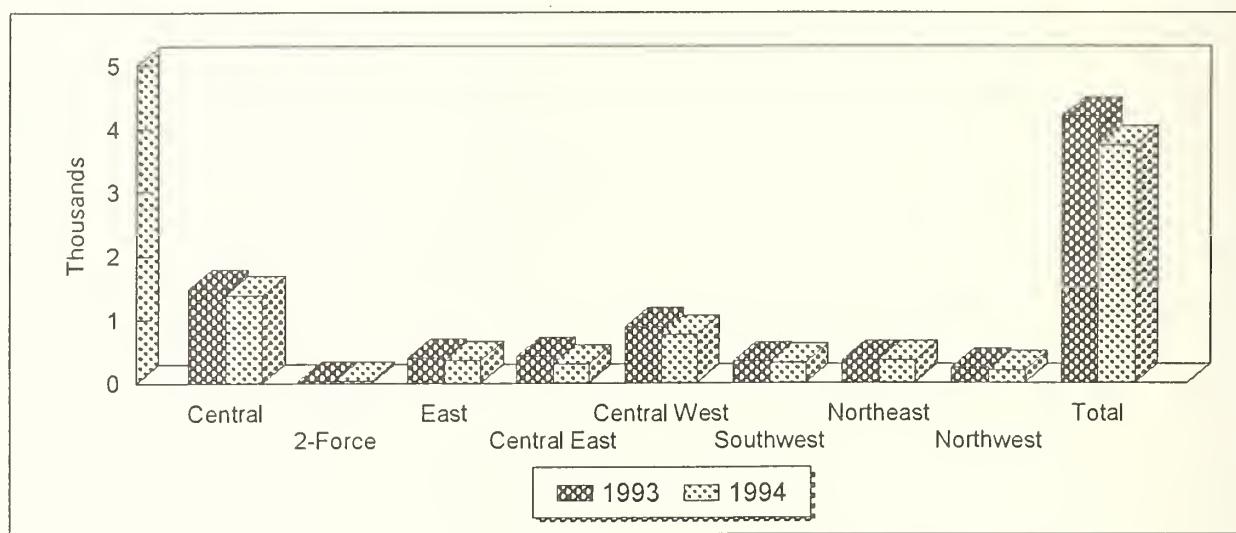
Native Outreach

In 1994, Police Complaints Commissioner’s staff visited First Nations communities and larger urban centres with considerable native populations, and met with native groups which have significant support within their respective communities. The consensus was that most First Nations people knew little of the Police Complaints Commissioner before outreach began. By the end of 1994, the agency saw an increase in the number of complaints being brought forward by the Native community. It was gratifying that by year-end, Native groups began inquiring about the functions of the Police Complaints Commissioner’s office.

PUBLIC COMPLAINTS SUMMARY REPORT

| Region | COMPLAINTS OPENED 1994 | | | COMPLAINTS CLOSED 1994 |
|--------------|------------------------|---|--|------------------------------|
| | Complaints Total | Complaint Investigation by Police Complaints Commissioner Total | Police Complaints Commissioner Review of Decisions by Chiefs of Police/OPP Commissioner Total | |
| Central | 1389 | 1 | 163 | 1434 |
| 2 Force | 32 | 32 | 6 | 16 |
| East | 360 | 0 | 52 | 308 |
| Central East | 309 | 0 | 55 | 300 |
| Central West | 763 | 0 | 69 | 697 |
| Southwest | 313 | 1 | 55 | 304 |
| Northeast | 365 | 0 | 55 | 297 |
| Northwest | 206 | 9 | 22 | 201 |
| TOTAL | 3737 | 43 | 477 | 3557 |

COMPLAINTS OPENED



█████ 1993 █████ 1994

ALLEGATIONS

| | Allegation | Central | 2 Regions | East | Central East | Central West | South West | North East | North West | TOTAL |
|--|--------------------------------------|-------------|-----------|------------|--------------|--------------|------------|------------|------------|-------------|
| Failure to Act According to Police Procedure | Unspecified | 380 | 1 | 25 | 11 | 147 | 6 | 1 | 12 | 583 |
| | Neglect of Duty | 280 | 7 | 84 | 168 | 173 | 77 | 144 | 78 | 1011 |
| | Improper Search/Entry | 123 | 2 | 19 | 14 | 32 | 10 | 20 | 19 | 239 |
| | Damage/Mishandle Property | 70 | 1 | 15 | 12 | 17 | 8 | 5 | 6 | 134 |
| | Improper Arrest/Detention | 173 | 3 | 21 | 32 | 53 | 21 | 15 | 38 | 356 |
| | Improper Charge | 126 | 1 | 12 | 23 | 36 | 11 | 9 | 23 | 241 |
| | Failure to Identify Self | 51 | 1 | 2 | 16 | 6 | 3 | 6 | 5 | 90 |
| | Improper Use of Discretion - General | 131 | 3 | 10 | 84 | 67 | 42 | 36 | 34 | 407 |
| | Total | 1334 | 19 | 188 | 360 | 531 | 178 | 236 | 215 | 3061 |
| Threat/Verbal Abuse/Harassment | Threat or Verbal Abuse/Unspecified | 75 | 0 | 27 | 0 | 21 | 0 | 3 | 8 | 134 |
| | Incivility/Verbal Abuse | 349 | 4 | 64 | 80 | 185 | 82 | 72 | 54 | 890 |
| | Harassment/Threat | 161 | 2 | 47 | 39 | 55 | 52 | 52 | 7 | 415 |
| | Perceived Harassment/Threat | 21 | 1 | 2 | 3 | 34 | 1 | 1 | 28 | 91 |
| | Verbal Sexual harassment/Threat | 5 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 9 |
| | Total | 611 | 7 | 142 | 122 | 295 | 135 | 129 | 98 | 1539 |
| Assault/Excessive Force | Physical Assault/Excess Force/Unsp. | 334 | 6 | 81 | 61 | 113 | 46 | 48 | 39 | 728 |
| | Assault/Excessive Force with Injury | 124 | 1 | 10 | 13 | 127 | 31 | 17 | 20 | 343 |
| | Assault/Excessive Force | 13 | 0 | 0 | 0 | 8 | 1 | 0 | 1 | 23 |
| | Assault While Restrained | 8 | 0 | 0 | 5 | 2 | 1 | 1 | 2 | 19 |
| | Total | 479 | 7 | 91 | 79 | 250 | 79 | 66 | 62 | 1113 |
| Misuse of Authority | Misuse of Authority Unspecified | 114 | 2 | 12 | 6 | 17 | 6 | 12 | 17 | 186 |
| | Improper Driving | 31 | 1 | 17 | 4 | 23 | 6 | 11 | 7 | 100 |
| | Theft/Corruption | 37 | 1 | 2 | 3 | 20 | 3 | 4 | 0 | 70 |
| | Breach of Confidence | 22 | 0 | 2 | 10 | 13 | 6 | 20 | 3 | 76 |
| | Deceit | 13 | 3 | 1 | 9 | 3 | 3 | 21 | 4 | 57 |
| | Lying Under Oath | 9 | 0 | 0 | 2 | 6 | 1 | 0 | 1 | 19 |
| | Intoxication | 5 | 0 | 0 | 0 | 4 | 0 | 0 | 1 | 10 |
| | Total | 231 | 7 | 34 | 34 | 86 | 25 | 68 | 33 | 518 |
| | GRAND TOTAL | 2655 | 40 | 455 | 595 | 1162 | 417 | 499 | 408 | 6231 |

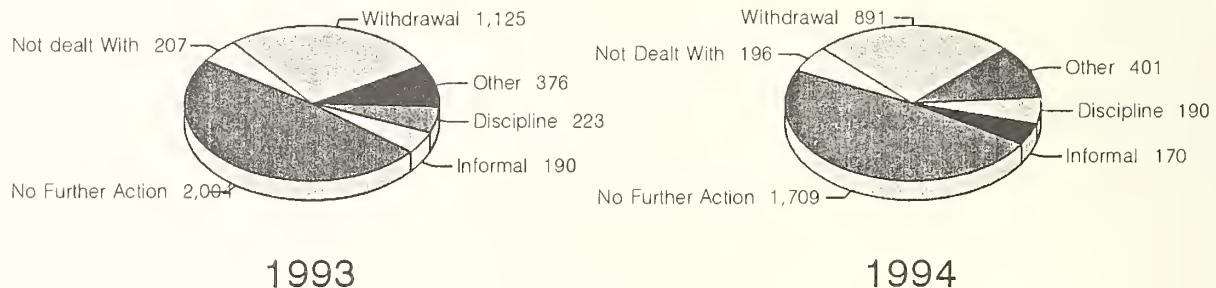
SUMMARY OF CLOSED FILES IN 1994

DECISIONS BY CHIEFS OF

POLICE/OPP COMMISSIONER

| Region | Informal Resolution | Withdrawal | Not Dealt With/ Frivolous Vexatious | Other | Chief/OPP Commissioner's Decision - No Further Action | Chief/OPP Commissioner's S. 90 Decisions Laying Information Admonished Disciplinary Hearing Board of Inquiry | Total Provincial Complaint |
|--------------|---------------------|------------|---|------------|--|--|----------------------------------|
| Central | 43 | 441 | 154 | 163 | 606 | 27 | 1434 |
| 2 Force | 0 | 1 | 0 | 1 | 13 | 1 | 16 |
| East | 6 | 56 | 7 | 20 | 189 | 30 | 308 |
| Central East | 17 | 58 | 17 | 40 | 150 | 18 | 300 |
| Central West | 64 | 165 | 4 | 71 | 343 | 50 | 697 |
| Southwest | 18 | 95 | 14 | 30 | 123 | 24 | 304 |
| Northeast | 18 | 50 | 0 | 48 | 161 | 20 | 297 |
| Northwest | 4 | 25 | 0 | 28 | 124 | 20 | 201 |
| TOTAL | 170 | 891 | 196 | 401 | 1709 | 190 | 3557 |

DISPOSITION BREAKDOWN



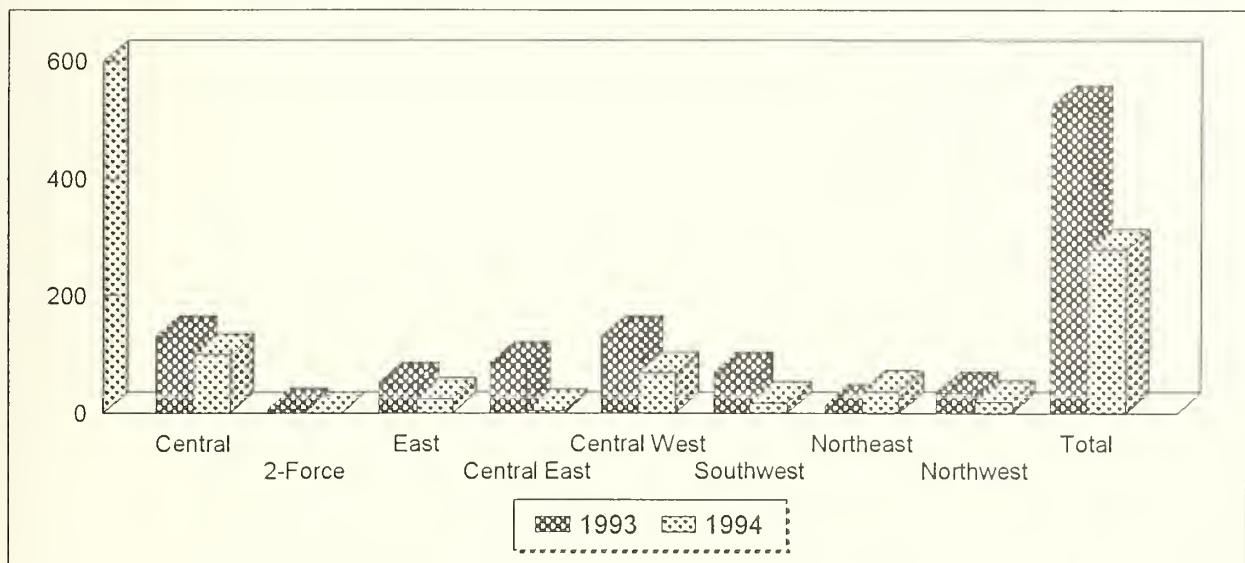
1993

1994

**POLICE COMPLAINTS COMMISSIONER'S
REVIEW OF DECISION OF
CHIEF OF POLICE/OPP COMMISSIONER**

| Region | No Further Action | Board of Inquiry | Informal Resolutions of Review | Withdrawal | TOTAL |
|--------------|-------------------|------------------|--------------------------------|------------|------------|
| Central | 87 | 9 | 0 | 4 | 100 |
| 2 Force | 2 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| East | 26 | 0 | 0 | 0 | 26 |
| Central East | 5 | 0 | 0 | 1 | 6 |
| Central West | 62 | 4 | 0 | 3 | 69 |
| Southwest | 16 | 0 | 0 | 3 | 19 |
| Northeast | 31 | 2 | 0 | 4 | 37 |
| Northwest | 18 | 0 | 0 | 2 | 20 |
| TOTAL | 247 | 15 | 0 | 17 | 279 |

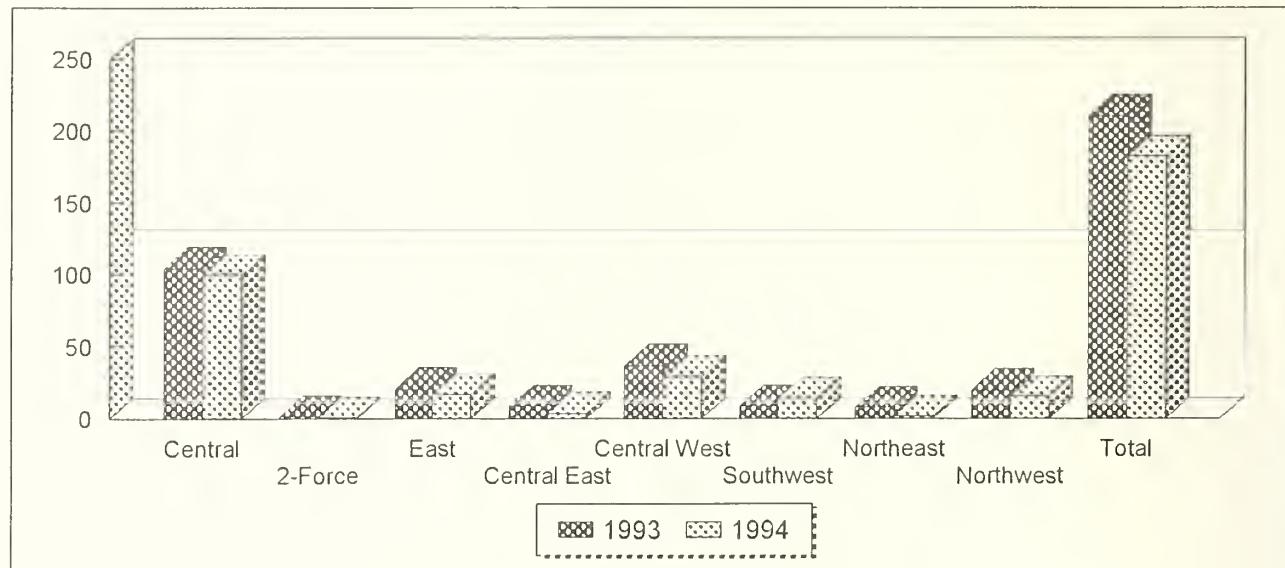
REVIEWS COMPLETED



SUMMARY OF FILES CLOSED IN 1994 COMPLAINTS ALLEGING DISCRIMINATION

| Region | No. of Cases Closed in 1994 | Racial Stated | Racial Perceived | Ethnic Stated | Ethnic Perceived | TOTAL |
|--------------|-----------------------------|---------------|------------------|---------------|------------------|------------|
| Central | 1434 | 58 | 37 | 2 | 3 | 100 |
| 2 Force | 16 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| East | 308 | 2 | 15 | 0 | 0 | 17 |
| Central East | 300 | 3 | 1 | 0 | 0 | 4 |
| Central West | 697 | 13 | 12 | 2 | 2 | 29 |
| Southwest | 304 | 7 | 6 | 0 | 1 | 14 |
| Northeast | 297 | 1 | 1 | 0 | 0 | 2 |
| Northwest | 201 | 7 | 8 | 0 | 0 | 15 |
| TOTAL | 3557 | 92 | 80 | 4 | 6 | 182 |

COMPLAINTS ALLEGING DISCRIMINATION



APPENDIX “A”

Publications produced by the office of the Police Complaints Commissioner

- Annual Reports
- The Public Complaint System: How It Affects You As A Police Officer (*available in English and French*)
- The Public Complaint System: How To File A Public Complaint Involving A Police Officer (*available in English and French*)
- A fact sheet outlining the complaint system available in the following languages:
Spanish; Vietnamese; Punjabi; Urdu; Hindi; Tamil; Korean; Ojibway; Oji/Cree; Cree; Chinese; Amharic; Arabic; Somali; Braille
- A manual detailing the procedures of investigation and resolution of public complaints involving police.

**BUREAU DU COMMISSAIRE
AUX PLAINTES
CONTRE LA POLICE**

**RAPPORT ANNUEL
1994**

Septembre 1995

Monsieur Charles Harnick
Procureur général
720, rue Bay
11^e étage
Toronto (Ontario)
M5G 2K1

Monsieur le ministre,

Je suis heureux de vous présenter, conformément au paragraphe 99(9) de la *Loi sur les services policiers*, mon rapport annuel pour la période qui s'achève le 31 décembre 1994.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le ministre, l'assurance de ma haute considération.

Le commissaire aux plaintes contre la police,



Gerald Lapkin

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|----|
| Message du commissaire | 7 |
| Aperçu du système..... | 9 |
| Projet de règlement à l'amiable | 11 |
| Questions juridiques soulevées au sein du BCPP | 13 |
| Étude entreprise par le Centre de criminologie..... | 17 |
| Organisation et perfectionnement/formation du personnel | 18 |
| Recommandations..... | 19 |
| Relations avec l'Association des chefs de police de l'Ontario et l'Association des policiers de l'Ontario | 21 |
| Sensibilisation de la police | 22 |
| Sensibilisation de la collectivité | 23 |
| Statistiques | 26 |

MESSAGE DU COMMISSAIRE

En mars 1994, Clare Lewis était nommé commissaire à la réglementation des jeux de l'Ontario, après avoir avec honneur occupé la charge de commissaire aux plaintes contre la police pendant huit ans. Susan Watt devenait commissaire aux plaintes contre la police par intérim pour les neuf mois restants de 1994.

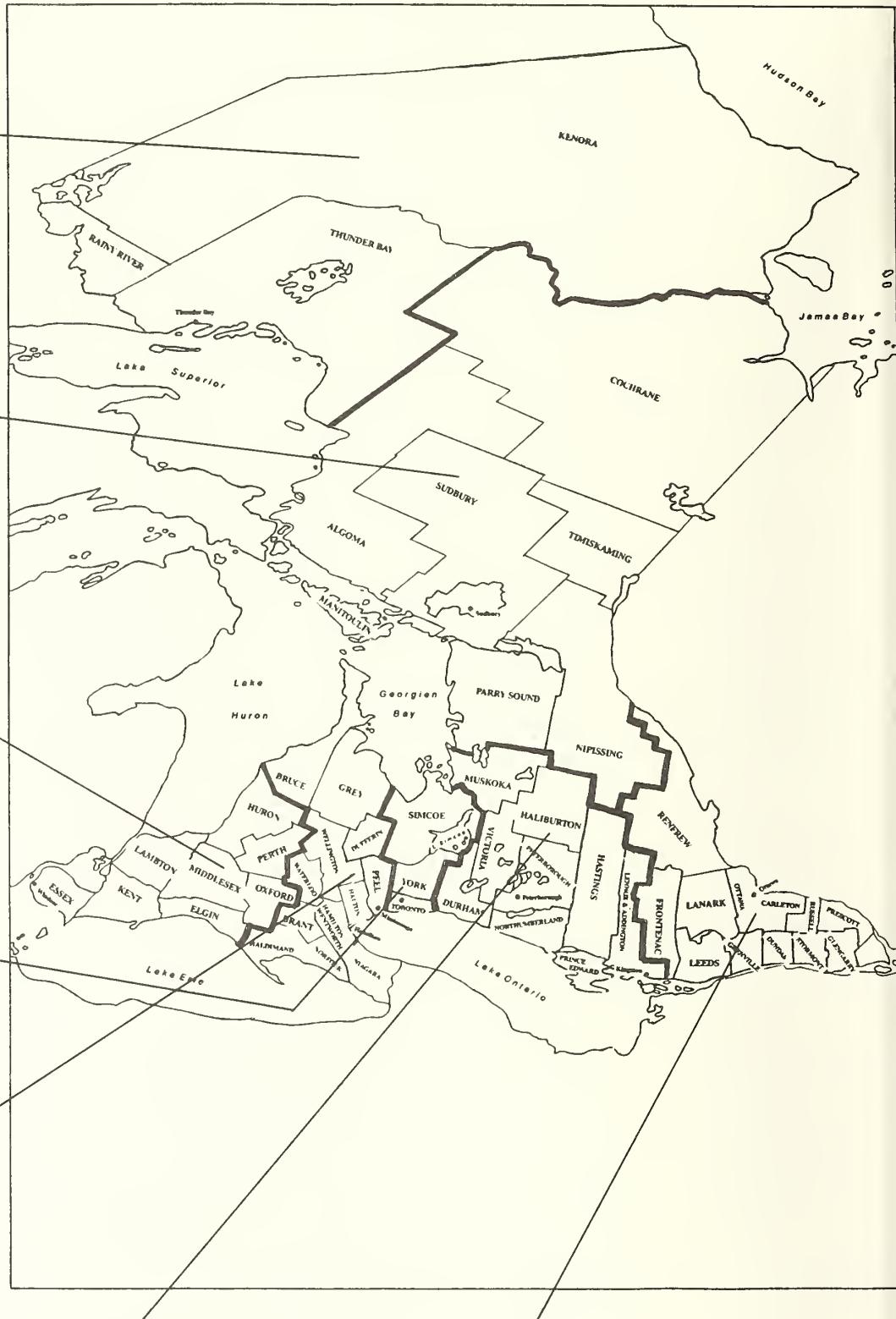
L'Ontario applique un système officiel en ce qui concerne les plaintes portées contre les agents de police dans la province. Ce système était le premier du genre au Canada, et on l'a longtemps considéré comme un modèle pour l'établissement d'autres organismes de surveillance du même genre au Canada. En fait, le système ontarien jouit aujourd'hui d'une réputation internationale. Au printemps de cette année, Susan Watt s'est rendue en Thaïlande à l'invitation du gouvernement de ce pays pour le conseiller dans la mise en place d'un mécanisme de surveillance. Ces dernières années, des délégations venant d'Allemagne, d'Australie, de Nouvelle-Zélande, de Belgique, de Porto Rico et de l'ex-URSS se sont rendues à Toronto pour en savoir plus sur notre manière de faire.

Mme Watt a occupé la charge de commissaire aux plaintes contre la police à une époque où l'organisme entreprenait deux projets qui lui ont valu une notoriété au niveau national comme au niveau provincial. En octobre, le commissaire aux plaintes contre la police accueillait le colloque sur la surveillance civile de la police, un colloque grâce auquel ont pu se réunir, venant de tout le pays, des organismes semblables de déontologie policière et d'examen des comportements de la police. Grâce à cette initiative, les délégués ont pris la décision de former une Association canadienne qui remplacerait près de vingt ans de rencontres plus ou moins improvisées et de caractère non officiel. Le commissaire aux plaintes contre la police a contribué à l'établissement d'un comité directeur chargé de mettre à exécution la décision prise.

Au niveau provincial, Mme Watt a pris la direction de la délégation du commissaire aux plaintes contre la police envoyée dans huit villes de l'Ontario. Le personnel d'encadrement a organisé des ateliers à l'intention des agents de police et des employés civils qui administrent le mécanisme des plaintes du public, tandis que, durant des séances tenues le soir, les membres du public ont pu exprimer leurs préoccupations et faire des suggestions de nature à améliorer le service à la clientèle du commissaire aux plaintes contre la police.

Mme Watt se dit heureuse du climat très propice dans lequel se sont déroulées les discussions avec la police. Les meilleurs policiers ont reconnu que, en collaborant avec le commissaire aux plaintes contre la police pour que les plaintes soient réglées de façon rapide et économique, ils contribueront à renforcer la confiance du public à la fois dans le mécanisme de traitement des plaintes et dans le travail des policiers. La tournée de la délégation fut un formidable vote de confiance à l'égard du personnel du Bureau du commissaire aux plaintes contre la police. On a entendu une foule de commentaires où était évoqué le professionnalisme collectif de l'organisme.

BUREAU DU COMMISSAIRE AUX PLAINTES CONTRE LA POLICE STRUCTURE RÉGIONALE



Région du Nord-Ouest

(Thunder Bay)
Marina Park Towers
180, avenue Park, bureau 110
Thunder Bay (Ontario)
P7B 6J4

Téléphone : (807) 343-7564
Télécopieur : (807) 343-7566

Région du Nord-Est

(Sudbury)
Elm Towne Square
43, rue Elm, unité 27
Sudbury (Ontario)
P3C 1S2

Téléphone : (705) 688-3059
Télécopieur : (705) 688-3062

Région du Sud-Ouest

(Windsor)
1500, avenue Ouellette
Bureau 103
Windsor (Ontario)
N8X 1K7

Téléphone : (519) 973-1498
Télécopieur : (519) 973-1470

Région du Centre

(Toronto)
47, avenue Sheppard est
Bureau 216
North York (Ontario)
M2N 2Z8

Téléphone : (416) 314-8170
Télécopieur : (416) 314-8189

Région du Centre-Ouest

(Mississauga)
77, City Centre Drive, bureau 195
Mississauga (Ontario)
L5B 1M5

Téléphone : (905) 279-7104
Télécopieur : (905) 279-7132

Région du Centre-Est

(Peterborough)
Peterborough Square
360, rue George, bureau 405
Peterborough (Ontario)
K9H 7E7

Téléphone : (705) 745-1139
Télécopieur : (705) 745-1158

Région de l'Est

(Ottawa)
Queensway Office Centre
1223, rue Michael, bureau 160
Gloucester (Ontario)
K1J 7T2

Téléphone : (613) 747-7692
Télécopieur : (613) 747-7802

APERÇU DU SYSTÈME

Le Bureau du commissaire aux plaintes contre la police (BCPP) est un organisme qui a pour mandat de surveiller, d'examiner et de juger les plaintes du public portées contre la police municipale, régionale ou provinciale de l'Ontario.

Fonctionnement du système

Un membre du public peut déposer une plainte contre un agent de police à tout bureau du commissaire aux plaintes contre la police ou à tout poste de police, détachement ou bureau d'enquête sur les plaintes du public.

Une fois reçue, la plainte sera dans la plupart des cas examinée par le bureau d'enquête du corps de police concerné. Dans certains cas, le Bureau du commissaire aux plaintes contre la police procédera lui-même à l'enquête. Le Bureau du commissaire aux plaintes contre la police surveille l'enquête effectuée par la police. Des rapports mensuels sont envoyés à toutes les parties intéressées par la plainte.

Lorsqu'une enquête est terminée, le rapport final est envoyé au chef de police ou au commissaire de la PPO pour qu'il prenne une décision. Le chef de police ou le commissaire de la PPO pourra décider de :

- classer l'affaire;
- donner un avertissement à l'agent de police;
- tenir une audience disciplinaire interne;
- renvoyer l'affaire à une commission d'enquête;
- faire déposer une dénonciation contre l'agent de police.

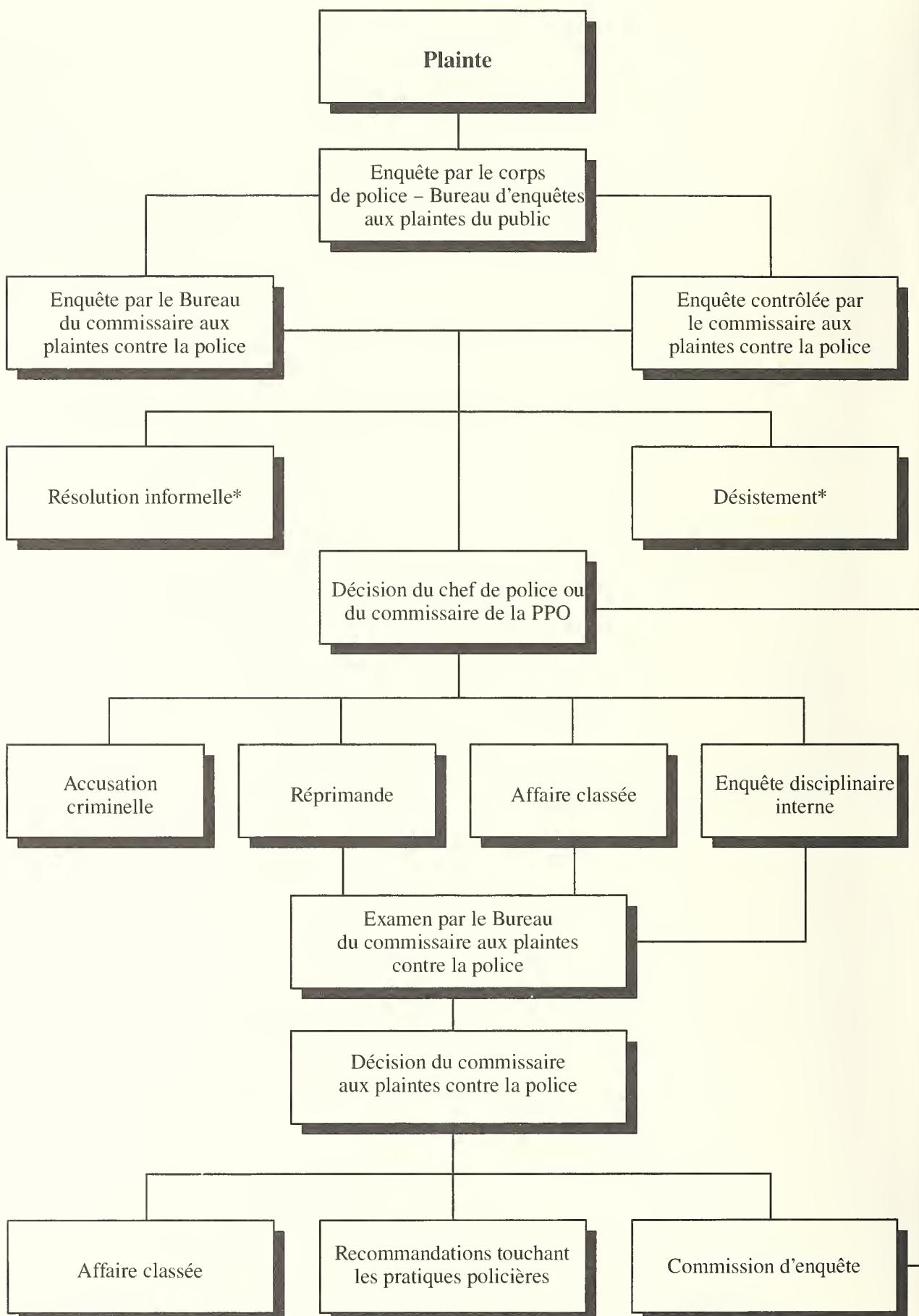
La décision du chef de police ou du commissaire de la PPO pourra être examinée par le commissaire aux plaintes contre la police. Le commissaire pourra décider de :

- classer l'affaire;
- faire des recommandations sur les pratiques et procédures de la police;
- convoquer une commission d'enquête.

Après que l'affaire est soumise à une commission d'enquête civile, les membres de la commission décident, en se fondant sur la preuve présentée à la commission, si l'agent de police s'est ou non rendu coupable d'inconduite. Si la commission juge qu'il y a eu inconduite, elle peut imposer des peines allant de la réprimande au congédiement du policier.

À tout moment durant la procédure, il est possible de liquider la plainte au moyen d'un règlement à l'amiable, ou le plaignant lui-même peut retirer sa plainte.

MÉCANISME DES PLAINTES



*Il peut y avoir résolution informelle ou désistement à tout moment durant le processus.

PROJET DE RÈGLEMENT À L'AMIABLE

Le comité du projet pilote de règlement à l'amiable a été établi en 1993 avec mandat de mettre au point des méthodes propres à faciliter le règlement des plaintes du public au tout début de la procédure. Le projet vise à établir une structure permettant un règlement à l'amiable, en offrant un mécanisme officiel propice à ce mode de liquidation des plaintes.

Le principe du règlement à l'amiable réside dans l'idée que la majorité des plaignants voudraient que soit reconnu le caractère offensant de la conduite d'un agent à leur égard. Des sondages effectués à l'époque où l'ancienne procédure relative aux plaintes du public pour la communauté urbaine de Toronto était en vigueur, et certaines expériences plus récentes évoquées par des citoyens, accréditent cette manière de voir. Les plaignants ne souhaitent pas nécessairement qu'un agent de police soit réprimandé ou qu'il fasse l'objet de mesures disciplinaires. Ils voudront plutôt qu'on leur explique simplement le comment et le pourquoi de la conduite de l'agent de police. En contrepartie, cependant, ils voudront avoir l'assurance que les autorités reconnaissent comme légitime leur sentiment d'avoir été victime d'une injustice.

Un recours accru à la méthode du règlement à l'amiable, prévue par la partie VI de la *Loi sur les services policiers*, pourrait aussi être un moyen de faire disparaître l'idée selon laquelle le mécanisme de règlement des plaintes ne favorise pas la concertation et qu'il devrait plutôt répondre aux préoccupations du public et viser à l'amélioration des services policiers.

Définie comme une «poignée de main sur papier», la procédure à l'amiable est un moyen de mettre face à face le citoyen et le policier, permettant ainsi à chacune des parties de présenter sa version des faits. Chacune des parties entend, à défaut de l'accepter, le point de vue de l'autre. La procédure du règlement à l'amiable permet d'éviter la tenue d'une enquête officielle, et c'est là un des aspects qui plaît le plus aux policiers visés. Dans un règlement à l'amiable, deux parties au départ bien disposées - le plaignant et l'agent de police - signent les documents qui constatent leur entente; s'ils ne le font pas, une enquête officielle est alors requise.

Le comité du projet pilote de règlement à l'amiable a tenu sa réunion inaugurale avec le directeur général et les employés du Bureau du commissaire aux plaintes contre la police. Cette réunion regroupait des représentants de la Police provinciale de l'Ontario, de la police de la communauté urbaine de Toronto et de la police régionale de Peel. L'adhésion de l'Association des chefs de police de l'Ontario a suivi peu après. Les corps de police de Windsor et de Sault Ste. Marie ont eux aussi envoyé par la suite des représentants.

À la fin de 1994, le comité était sur le point de confirmer les divers modes de règlement à l'amiable qui allaient être mis à l'essai dans quelques régions cibles. Le commissaire aux plaintes contre la police est disposé à soutenir l'essai de différentes méthodes présentant leurs propres caractéristiques, afin de voir quelles méthodes offrent les meilleurs avantages. Le comité sollicitera aussi les vues de la collectivité ainsi que la participation de l'Association des policiers de l'Ontario et des associations locales de policiers où les projets pilotes sont entrepris.

L'initiative prise par le commissaire aux plaintes contre la police vise à combler une lacune de la *Loi sur les services policiers*, qui ne donne aucune précision sur la procédure de règlement à l'amiable. En revanche, la loi est plus explicite en ce qui concerne les enquêtes officielles sur les plaintes. C'est pourquoi les corps de police ont souvent pour pratique d'invoquer la disposition de la loi qui concerne le retrait. Cette disposition n'exige que la signature du plaignant, non celle de l'agent de police. La méthode du retrait est sans doute plus facile sur le plan administratif pour les corps de police, mais elle a pour effet de clore l'affaire sans autre enquête. Elle donne l'impression que la cause de la plainte n'a jamais existé. Nombre de retraits auraient pu être effectués de manière plus adéquate s'il s'était agi de règlements à l'amiable.

Le projet a pour objectif d'aider la direction des corps de police à traiter sans délai certaines plaintes. On a observé que les règlements à l'amiable forcent les corps de police à affronter les griefs des citoyens et à fournir des explications qui soient acceptables pour les citoyens. Il en résulte une méthode plus efficace de règlement que ce n'est le cas à l'heure actuelle.

Il est réconfortant de constater l'empressement des représentants de la police à collaborer au projet pilote de règlement à l'amiable, et réconfortant également sont les avantages que laisse entrevoir une collaboration trilatérale entre le commissaire aux plaintes contre la police, les cadres supérieurs de la police et les associations de policiers.

QUESTIONS JURIDIQUES SOULEVÉES AU SEIN DU BCPP

Plusieurs questions juridiques se sont posées durant 1994 devant la commission d'enquête et devant les tribunaux en ce qui concerne l'application de la partie VI de la *Loi sur les services policiers*.

Questions de procédure

Dans l'espèce *Wilson and What's on Tap c. Noakes et Amato*, la commission d'enquête a précisé ce qu'il faut entendre par «membre du public» lorsqu'une plainte est déposée aux termes de la partie VI de la *Loi sur les services policiers*. La commission a jugé qu'un membre du public est une personne physique et non une entité artificielle établie par la loi, par exemple une personne morale. En égard à cette décision, le Bureau du commissaire aux plaintes contre la police fera l'examen des plaintes reçues afin de savoir au préalable si elles sont ou non déposées par des personnes physiques. Si elles ne le sont pas, elles pourraient alors être considérées comme des plaintes de tiers.

Dans l'affaire *Pasidis c. Kerr et Wright*, la commission n'a pas autorisé l'avocat du commissaire aux plaintes contre la police à produire comme preuve les calepins des agents de police, calepins qui auraient permis de les identifier comme les policiers en cause. En l'absence d'une telle preuve, l'avocat du commissaire aux plaintes contre la police n'a pu identifier les agents de police qui faisaient l'objet de la plainte. Le commissaire aux plaintes contre la police en a appelé à la Cour divisionnaire, qui a entendu les arguments des parties le 21 octobre 1994.

Dans l'affaire *Rampersaud c. Ford et Vannius*, la commission a permis aux avocats, par consentement, de produire comme preuve, devant la commission d'enquête, la transcription de la procédure de «voir dire» d'un procès, ainsi que la décision touchant la recevabilité de la preuve issue de cette procédure. La commission a admis qu'il s'agissait là d'un commencement de preuve qui autorisait la commission, mais ne l'obligeait pas, à tirer une conclusion factuelle fondée sur cette décision.

Autres décisions de la commission

Dans l'affaire Rampersaud, la commission s'est prononcée sur plusieurs points concernant la légalité de l'arrestation ou de la détention du plaignant et la fouille de son véhicule. La commission a jugé que la détention initiale du plaignant, qui avait été effectuée uniquement à des fins d'enquête et qui ne répondait «à aucune norme objectivement perceptible», était illégale et arbitraire et équivaut à une inconduite. La commission a noté qu'il n'est pas acceptable qu'un agent de police prétende arrêter une personne en s'autorisant d'une disposition législative qu'il ne comprend pas ou qu'il ignore délibérément. De la même façon, la fouille du véhicule, incident qui faisait également partie de l'affaire, n'était pas motivée par un objectif valide et, en conséquence, elle était abusive et contrevenait à la disposition de la *Charte des droits et libertés* qui concerne la protection contre les fouilles, les perquisitions et les saisies abusives.

Invoquant l'espèce Rampersaud, une commission composée de membres différents a jugé que les transgressions de la *Charte des droits et libertés* n'entraînent pas toutes nécessairement une conduite déshonorante. Dans l'affaire *Gillespie c. Shockness*, la commission a jugé que la fouille du manteau de la plaignante n'avait pas été effectuée pour un objectif valide et que la plaignante n'y avait pas consenti. La commission a conclu que cette fouille empiétait sur les droits de Mme Gillespie aux termes de la Charte, mais que cet empiétement ne jetait pas le discrédit sur le corps de police auquel appartenait l'agent de police.

Dans l'affaire *Shockness*, la commission a aussi fait la critique à la fois du comportement de la plaignante et du comportement du policier, ainsi que la critique du compagnon de la plaignante et du collègue de l'agent Shockness. La commission a estimé que toutes les personnes concernées dans l'incident avaient contribué inutilement à son aggravation.

À deux occasions cette année, la commission a examiné le critère à appliquer dans l'examen des plaintes portant sur la conduite de policiers hors service commandé. Dans l'espèce *Wagner c. Deuvers*, la commission a noté que la question est de savoir «si la collectivité ou une personne raisonnable jugerait la conduite du policier comme choquante ou susceptible de jeter le discrédit sur le corps de police». Dans l'affaire *Sayers c. Teupesta*, la commission a noté qu'il s'agissait là d'un critère objectif, mesuré selon l'appréciation que donnerait de la situation une personne raisonnable.

Appels

Dans les appels, plusieurs points ont été confirmés :

1. Les tribunaux ne modifieront pas, en appel, des conclusions de fait : *Burus c. Bressette et Clayton c. Tausek*;
2. Un retard, sans plus, ne saurait justifier une suspension des procédures. La commission doit d'abord entendre la preuve pour savoir si une suspension est justifiée : *Persaud c. Will*;
3. La décision mentionnée à l'article 98 de la Loi est la décision rendue par la commission dans l'affaire dont elle est saisie; il ne peut y avoir appel d'une décision rejetant une demande de suspension des procédures : *McCann et Ritchie c. Commission d'enquête et Cousins*.

Dans l'affaire *Thoumas c. Commissaire aux plaintes contre la police* (Cour divisionnaire, 28 novembre 1994), la Cour devait statuer sur l'appel formé par l'agent de police contre le verdict d'inconduite et sur l'appel du commissaire formé contre la peine imposée (rétrogradation). L'appel formé par le policier et l'appel incident formé par le commissaire ont tous deux été rejetés. Pour ce qui est de l'appel formé par le policier, la Cour a rendu les décisions suivantes :

- la commission a examiné attentivement la preuve produite et, devant des versions contradictoires des faits, elle a choisi de donner la préférence à la preuve des plaignants - la commission est l'instance la mieux placée pour statuer sur la crédibilité des témoins, et elle a expliqué de manière convaincante sa décision de ne pas croire l'agent de police;
- quant à savoir si la force inutile exercée par le policier concerné était démontrée selon des preuves claires et convaincantes, la Cour a jugé qu'il existait de telles preuves et, en particulier, elle a noté que la commission tiendrait compte de la preuve de l'intention pour savoir si c'est le policier en cause qui a recouru à une force inutile;
- la Cour a noté aussi que l'avocat du policier ne pouvait attaquer la preuve de la moralité du plaignant, étant donné qu'il ne l'avait pas fait au stade de l'instruction, et que l'avocat du policier ne pouvait prétendre qu'il aurait dû être autorisé à présenter une preuve de la moralité du policier, puisqu'il avait abandonné l'idée de présenter une telle preuve lors de l'instruction, en partie pour des motifs stratégiques;
- en rejetant l'appel formé par le commissaire contre la peine imposée, la Cour a déclaré ne pas avoir été persuadée que la commission avait erré sur une question de principe ou que la sentence n'était pas adéquate.

La Cour d'appel a accordé au commissaire l'autorisation d'interjeter appel de la décision de la Cour divisionnaire dans l'espèce *Duriaucik c. Procureur général de l'Ontario et Bishop*. L'avocat du commissaire aux plaintes contre la police avait fondé la demande d'autorisation sur la dissidence de M. le juge O'Brien, de la Cour divisionnaire, dans cette affaire. La dissidence s'appuyait sur deux motifs :

1. La commission a tiré des conclusions de fait sur la base de preuves contradictoires, la Loi n'autorisait pas les appels fondés uniquement sur des questions de fait, et l'appel ne soulevait pas de questions mixtes de droit et de fait; et

2. La Cour devait s'abstenir de se prononcer sur la question du retard, puisque cette question n'avait pas été soulevée devant la commission et qu'il n'était pas possible de présenter des preuves permettant d'examiner les motifs du retard.

L'appel devrait, espérons-le, être jugé l'an prochain.

Demandes de contrôle judiciaire

L'avocat de deux policiers a obtenu gain de cause dans une requête visant deux décisions de la commission : le rejet de la demande des policiers pour que soit récusé un membre de la commission, M^{me} Frederica Douglas, et le rejet de la demande des policiers pour que les trois membres de la commission se récusent et pour que l'affaire soit entendue par une commission composée de membres différents : *Dulmadge et Somner c. Commissaire aux plaintes contre la police* (Cour divisionnaire, le 30 novembre 1994). La Cour a jugé que le critère était le suivant : une personne raisonnable pourrait-elle entretenir une crainte légitime de partialité? La Cour a noté que des déclarations incendiaires avaient été faites par un membre du chapitre de Toronto du Congrès des femmes noires du Canada à Toronto, dans une ville voisine de Mississauga, où M^{me} Douglas était la présidente de la section locale du Congrès. La Cour a jugé que, dans de telles circonstances, une personne raisonnable pouvait entretenir une crainte légitime de partialité. L'action subséquente du président de la commission, c'est-à-dire sa décision de se retirer pour obtenir des renseignements factuels après que fut soulevée la question de la partialité, avait aggravé l'apparence de partialité et les deux membres restants de la formation étaient devenus en conséquence inhabiles à siéger.

Appels formés contre des audiences de la partie V

Finalement, au cours de 1994, deux décisions ont été rendues qui se rapportaient à des appels formés devant la commission d'enquête aux termes de la partie VI contre des audiences tenues en vertu de la partie V. Dans la première affaire, on demandait à la commission d'examiner le sens de l'expression «précisant la nature et la durée de la rétrogradation», que l'on trouve aux alinéas 61(1) c) et 97(1) c) de la loi. Dans l'affaire *Sergent Y c. M^{me} X*, un appel formé devant la commission d'enquête contre une décision rendue en vertu de l'article 60 de la *Loi*, la commission a jugé que :

- (i) le mot «nature» signifie davantage qu'une rétrogradation ou une promotion, mots qui étaient employés dans la *Loi* antérieure; et
- (ii) le sens du mot «durée» est moins clair, mais il est plus étendu que dans la *Loi* antérieure.

Compte tenu de cette interprétation, la commission a déclaré qu'il lui appartient d'établir une période définie de rétrogradation qui soit juste, eu égard aux principes de dissuasion particulière et de dissuasion générale. La commission peut cependant préciser aussi une période de rétrogradation sans assigner une date d'expiration à cette période, lorsqu'elle croit que le policier ne mérite pas son grade. Lorsqu'elle précise la nature de la rétrogradation, la commission peut autoriser le policier à faire une demande d'avancement, mais seulement après une période minimale, si telle période est nécessaire pour l'application des principes de détermination des peines. À la suite de cette affaire, le policier fut rétrogradé immédiatement au rang d'agent de première classe pour une période de neuf mois, et il pouvait, après neuf mois, être nommé sergent à titre intérimaire, en conformité avec les procédures de la commission compétente des services policiers.

Finalement, dans l'affaire *Commissaire aux plaintes contre la police c. Van Ruyen*, la Cour divisionnaire a tranché une question se rapportant à l'interaction des parties V et VI.

La commission d'enquête a rendu des décisions contradictoires quant à savoir si le paragraphe 60(12) s'applique lorsqu'un chef de police a ordonné une audience aux termes de l'article 60 après avoir examiné le rapport final visant une plainte du public. Le paragraphe 60(12) prévoit qu'un avis d'audience doit être signifié dans un délai de six mois après que le chef de police a pris connaissance des faits sur lesquels se

fonde l'allévation d'inconduite. Si plus de six mois se sont écoulés, le chef de police peut demander une prorogation à la commission des services policiers ou au commissaire de la PPO.

Dans l'affaire *Van Ruyen*, la Cour divisionnaire a jugé que, pour autant qu'il existe un conflit entre le paragraphe 60(12) et le paragraphe 90(7) de la partie VI, les dispositions de la partie VI ont préséance et la partie VI empêche dans les circonstances l'application du paragraphe 60(12). (Le paragraphe 90(7) donne six mois au chef de police pour rendre une décision après qu'il a reçu le rapport final). La Cour est arrivée à cette conclusion en faisant observer que l'alinéa 1 du paragraphe 58(2) répondait intégralement à la question, puisqu'il prévoit que les plaintes du public doivent être traitées en vertu de la partie VI et que l'on ne peut recourir à la partie V que dans la mesure où la partie VI le permet.

Au cours d'une argumentation tenue devant la Cour divisionnaire, on a débattu la question de savoir à quel moment l'on peut dire que le chef de police a pris connaissance des faits sur lesquels se fonde l'allévation d'inconduite. Durant ce débat, il a semblé que la formation était d'avis que le chef de police prend connaissance des faits lorsqu'il entend parler de l'incident à la faveur de la plainte, et non lorsqu'il reçoit le rapport final du bureau d'enquête conformément à l'article 90. Cette conclusion n'apparaît pas expressément dans le jugement de la Cour divisionnaire, mais elle coule de source étant donné que, si la connaissance du chef de police dépendait de la date du rapport final, il n'y aurait aucun conflit entre le paragraphe 90(7) et le paragraphe 60(12).

ÉTUDE DU CENTRE DE CRIMINOLOGIE

Le Centre de criminologie s'est adressé en 1991 au commissaire aux plaintes contre la police pour discuter la possibilité d'une étude des plaintes sous l'angle de la satisfaction des plaignants. Le commissaire aux plaintes contre la police s'intéresse depuis longtemps à la manière dont les plaignants perçoivent le fonctionnement du système, il veut connaître les préoccupations des plaignants et, lorsque cela est possible, il est disposé à apporter les modifications aptes à dissiper de telles préoccupations. Le Centre de criminologie a effectué des entrevues avec un peu plus de 100 plaignants au cours d'une période de cinq mois durant l'année 1992. Le rapport a été rendu public en octobre 1994.

L'étude a révélé l'existence de trois préoccupations principales à partir d'un modeste échantillon.

- 1) Les plaignants s'opposent au principe selon lequel la police procède à l'examen initial d'une plainte et au principe selon lequel le chef de police a le droit de rendre la première décision touchant les mesures disciplinaires à adopter.

Cette question n'est pas nouvelle, et le commissaire aux plaintes contre la police en est bien conscient. Cependant, le système de traitement des plaintes est caractérisé par le fait qu'il constitue un équilibre entre les intérêts des diverses parties prenantes. Les membres du public qui répugnent à l'idée que la police s'occupe elle-même des plaintes ont le droit de demander au commissaire aux plaintes contre la police de revoir l'enquête de la police et la décision du chef de police. Le commissaire aux plaintes contre la police a le droit de convoquer une commission d'enquête. Il s'agit d'une commission civile indépendante qui pourra imposer des sanctions directement aux policiers déclarés coupables d'inconduite.

- 2) Les plaignants ne saisissent pas encore très bien le rôle du commissaire aux plaintes contre la police.

Il est réconfortant pour le commissaire aux plaintes contre la police de savoir que les plaignants voudraient mieux comprendre ce en quoi consiste la surveillance civile en général et le rôle du commissaire aux plaintes contre la police en particulier.

Pour informer les plaignants, on se sert actuellement de brochures, de feuilles d'information, de Starphone et du Téléphone juridique, et l'on organise des séances d'information au sein des collectivités. Dans la mesure où les ressources le permettront, on élargira les méthodes de sensibilisation du public, et l'on mettra au point de nouveaux instruments d'information du public.

- 3) Le taux de retrait des plaintes est beaucoup plus élevé que prévu.

Cette situation a déjà été constatée par le commissaire aux plaintes contre la police, et l'on est en voie de la régler. Le commissaire aux plaintes contre la police croit qu'un pourcentage appréciable des retraits représente des règlements à l'amiable, étant donné qu'il y a retrait après qu'une explication a été fournie au plaignant.

Le mécanisme du règlement à l'amiable est un instrument sous-utilisé parmi les mécanismes prévus par la loi, et c'est un aspect que le commissaire aux plaintes contre la police étudie actuellement en collaboration avec les milieux policiers.

La satisfaction du plaignant est une considération importante, mais ce n'est là que l'une des mesures de l'efficacité du système global de traitement des plaintes.

ORGANISATION ET PERFECTIONNEMENT/FORMATION DU PERSONNEL

Le Bureau du commissaire aux plaintes contre la police considère comme importants les aspects organisationnels et les aspects touchant le perfectionnement et la formation du personnel.

C'est pourquoi un membre du personnel a pour tâche de coordonner et d'organiser les programmes de perfectionnement et de formation du personnel. Le coordonnateur doit se tenir en liaison avec les employés et le personnel d'encadrement, procéder à l'évaluation des besoins de manière permanente en ce qui concerne l'organisation des programmes et la formation du personnel et assurer le suivi de cette information.

En 1994, des enquêteurs et agents de services communautaires nouvellement engagés ont participé à un programme d'orientation et de formation d'une durée de deux semaines. L'objectif principal de ce programme était de familiariser les enquêteurs et les agents de services communautaires avec le rôle et les fonctions du Bureau et de leur apporter une formation qui leur permette de s'acquitter de leurs responsabilités de manière efficace, avec confiance et avec un sentiment élevé de sécurité. Les modules de formation comprennent des séances sur la sensibilisation du public, la réception des plaintes, le suivi et l'examen des plaintes, les commissions d'enquête et les questions administratives.

De nouveaux employés de l'administration ont également participé à une séance d'orientation et de formation d'une durée de deux jours, destinée à leur donner les connaissances dont ils ont besoin pour s'acquitter de leurs fonctions avec efficacité et compétence.

Les enquêteurs principaux régionaux ont aussi participé à une séance interne de formation destinée à les familiariser avec leurs tâches administratives de surveillance.

On a aussi remis aux employés des manuels d'administration et de procédure qui les aideront à s'acquitter de leurs diverses responsabilités.

Eu égard à l'engagement du commissaire aux plaintes contre la police quant aux aspects organisationnels et quant au perfectionnement et à la formation des employés, les employés sont invités à recourir à des ressources extérieures à l'organisation pour assurer leur épanouissement professionnel et personnel. En 1994, les membres de notre personnel ont participé à des cours, à des programmes de formation, à des ateliers et à des séances d'information sur une diversité de sujets, notamment : la conduite d'enquêtes et l'analyse des méthodes d'enquête, la rédaction de manuels, le travail dans un environnement syndiqué, l'emploi d'un langage simple, l'adaptation des services à la clientèle, le règlement des différends, les relations avec les employés, la santé et la sécurité, l'accès à l'information, la discrimination et le harcèlement en milieu de travail, les ressources humaines, Microsoft Windows, WordPerfect, les mesures antiracistes, le travail d'équipe et la santé mentale.

RECOMMANDATIONS

L'article 101 de la *Loi sur les services policiers* donne au commissaire le pouvoir de faire des recommandations sur les pratiques et les procédures des corps de police de l'Ontario. Le commissaire peut faire de telles recommandations même en l'absence d'une plainte à l'intérieur du système.

Les recommandations sont envoyées au procureur général, au solliciteur général, au chef de police, à l'association de policiers et à la commission des services policiers (dans le cas d'un corps de police municipal). Les recommandations susceptibles d'avoir une application de portée provinciale peuvent être adressées au solliciteur général plutôt qu'à un corps de police en particulier.

Dans un délai de 90 jours après avoir reçu la recommandation, le chef de police, l'association de policiers et la commission des services policiers doivent répondre au procureur général, au solliciteur général et au commissaire aux plaintes contre la police.

Une recommandation visant tous les corps de police de l'Ontario a été faite par le commissaire en 1994.

Police régionale de Peel

Manière de traiter avec les malades mentaux

Des recommandations à ce sujet ont été faites à la suite d'un incident durant lequel l'épouse du plaignant, qui était soignée dans un établissement psychiatrique, avait quitté l'établissement sans autorisation. Une recherche pédestre fut immédiatement entreprise et une alerte fut envoyée à toutes les sections de la police de la communauté urbaine de Toronto, qui inscrivit également sur son système CIPC - le Centre d'information de la police canadienne - la personne portée disparue.

Malheureusement, la femme portée disparue fut retrouvée trente heures plus tard par un employé des transports qui passait par là; elle était couchée dans un champ près de Etobicoke Creek, mais en dehors des limites de la communauté urbaine de Toronto. En conséquence, c'est la police régionale de Peel, non la police de la communauté urbaine de Toronto, qui est intervenue. La femme fut en mesure de s'identifier auprès des agents de police de Peel, qui procédèrent à une vérification sur le système CIPC. Cependant, à la suite d'une erreur humaine, l'entrée figurant sur le CIPC indiquait un homme et non une femme.

Le policier de service, ne sachant pas encore que la femme avait quitté le pavillon des soins psychiatriques d'un hôpital voisin, a cru que la femme était en état d'ébriété et avait besoin de protection. Il l'a emmenée au poste de police le plus proche, où elle déclina son nom et sa date de naissance. Elle fut détenue dans une cellule pour la nuit, on lui donna de la nourriture et on lui rendit sa liberté. Le droit actuel n'autorise pas l'agent de police à détenir plus longtemps une personne dans cet état ni à enquêter davantage sur elle.

Le commissaire aux plaintes contre la police a fait les recommandations suivantes :

- que la police régionale de Peel insère, dans ses directives de procédure relatives aux personnes portées disparues et aux personnes fugueuses, une disposition obligeant le policier chargé d'une enquête à se demander s'il conviendrait d'informer de la situation les corps de police dont relèvent les municipalités adjacentes à la municipalité d'où la personne s'est enfuie ou a disparu, ainsi que les autres divisions de son corps de police;

- que le policier de service envoie un message CIPC au corps de police compétent et/ou à la division compétente de son corps de police, lorsqu'il croit qu'il est judicieux d'envoyer un tel message;
- que la police régionale de Peel insère dans ses directives relatives aux arrestations une disposition obligeant un policier à effectuer une enquête CIPC touchant une personne détenue, et que les renseignements ainsi obtenus fassent partie du dossier d'arrestation;
- que la police régionale de Peel insère dans ses directives touchant la mise en liberté de prisonniers l'obligation pour le policier de service, lorsqu'il remet en liberté une personne qui semble dépourvue de moyens de subsistance ou de domicile fixe, de diriger la personne vers un organisme compétent et, à cette fin, l'obligation pour chaque poste de police de conserver une liste des organismes locaux d'aide sociale.

Réponse

La haute direction de la police régionale de Peel a examiné les directives et procédures du corps de police, sous l'angle des points soulevés par le commissaire aux plaintes contre la police. Les procédures actuelles semblent répondre à la plupart des préoccupations du commissaire aux plaintes contre la police, et le chef de police a fait savoir que des séances de formation continue et des programmes de sensibilisation seront aussi organisés pour mettre cette affaire en relief. Le chef de police a aussi demandé aux Services aux victimes de Peel, un organisme de soutien communautaire, d'établir une liste des services sociaux auxquels pourraient s'adresser les personnes sans domicile fixe ou sans moyens de subsistance. La liste sera remise à chaque division du corps de police et lui servira de référence.

Le commissaire aux plaintes contre la police, constatant que les recommandations s'appliquaient également à tous les corps de police, les a transmises à la Division des services policiers du ministère du Solliciteur général.

RELATIONS AVEC L'ASSOCIATION DES CHEF DE POLICE DE L'ONTARIO ET L'ASSOCIATION DES POLICIERS DE L'ONTARIO

En 1994, le commissaire aux plaintes contre la police a demandé à l'un de ses enquêteurs d'exercer la fonction d'agent de liaison chargé des relations avec l'Association des policiers de l'Ontario (APO). La nomination de James Mask fait suite à une décision analogue prise l'année antérieure, lorsque le commissaire aux plaintes contre la police avait nommé Mike Pearson au poste d'agent de liaison chargé des rapports avec l'Association des chefs de police de l'Ontario (ACPO).

Les deux hommes ont une expérience policière qui s'est révélée très précieuse puisqu'elle a permis au commissaire et à son personnel de se faire une meilleure idée de la profession de policier et facilité la tâche du commissaire aux plaintes contre la police lorsqu'il a entrepris avec la police de définir les questions d'intérêt mutuel. M. Mask est un ancien policier de la police régionale de Waterloo, tandis que M. Pearson est l'ancien chef du corps de police de Innisfil, et un ancien président du comité des plaintes du public de l'Association des chefs de police de l'Ontario.

Au cours de l'année, M. Mask a organisé des séances de formation lors de l'assemblée générale annuelle de l'Association des policiers de l'Ontario, et il a exercé aussi la fonction de personne-ressource à son assemblée trimestrielle. M. Pearson a mis à profit les initiatives qu'il a prises en 1993, en assistant à l'assemblée générale annuelle de l'Association des chefs de police de l'Ontario et aux rencontres locales organisées périodiquement dans toute la province. Il a aussi visité plusieurs corps de police en réponse à des préoccupations particulières.

Les deux hommes ont demandé la participation et la collaboration des milieux policiers à deux grandes initiatives prises par le commissaire aux plaintes contre la police en 1994 : le mécanisme des règlements à l'amiable et les ateliers provinciaux sur les plaintes du public.

La nomination d'agents de liaison chargés des relations avec l'Association des chefs de police de l'Ontario et l'Association des policiers de l'Ontario élargit le champ des consultations du commissaire aux plaintes contre la police avec les corps policiers et consolide le dialogue entrepris par le BCPP avec divers groupes communautaires. De tels partenariats avec le public et la police continueront d'aider le commissaire aux plaintes contre la police dans l'exécution de ses tâches consistant à garantir en leur nom la bonne application du mécanisme des plaintes du public.

SENSIBILISATION DE LA POLICE

À la suite de demandes formulées par les milieux policiers, notamment une demande officielle faite par l'Association des chefs de police de l'Ontario, le commissaire aux plaintes contre la police a établi au début de 1994 un comité stratégique ayant pour mandat de concevoir une série de séances de formation et d'information à l'intention des groupes policiers et communautaires touchés par le système de traitement des plaintes du public.

Pour établir les besoins de formation des divers intervenants des milieux policiers, un sondage a été préparé, puis distribué à toutes les commissions de services policiers, aux chefs de police, aux bureaux d'enquête sur les plaintes du public, aux chefs de section et de district de la Police provinciale de l'Ontario, aux associations de police municipale et aux secrétaires de section de l'Association de la Police provinciale de l'Ontario. La majorité des personnes interrogées ont répondu et elles se sont déclarées très intéressées par une formation sur le système de traitement des plaintes.

Les résultats du sondage ont permis d'élaborer une série d'ateliers régionaux intitulés «COMPRENDRE LE SYSTÈME DE TRAITEMENT DES PLAINTES DU PUBLIC», ateliers qui ont été offerts à tous les intervenants des milieux policiers dans toute la province.

En prévision de ces séances de formation et d'information, le commissaire aux plaintes contre la police est entré en liaison avec plusieurs groupements, notamment l'Association des chefs de police de l'Ontario et l'Association des policiers de l'Ontario. L'Association des policiers de l'Ontario s'est montrée si enthousiaste que le commissaire aux plaintes contre la police a été invité en août à l'assemblée générale annuelle de l'Association, durant laquelle le personnel du commissaire aux plaintes contre la police a organisé plusieurs ateliers d'information à l'intention des délégués. Il est ressorti de ces ateliers que les délégués ont pu ainsi acquérir une meilleure compréhension du système de traitement des plaintes.

En novembre 1994, le Bureau du commissaire aux plaintes contre la police entreprenait son plus important projet de sensibilisation de la police, en organisant huit ateliers dans toute la province. Chaque séance d'une journée complète consistait en des ateliers de formation et d'information dans les domaines suivants : questions juridiques, questions intéressant les chefs de police, questions des commissions de services policiers et nouveaux projets du commissaire aux plaintes contre la police. Cinq cents personnes représentant tous les groupes sociaux intéressés ont assisté aux ateliers. Il ressort des commentaires reçus que les ateliers ont répondu aux besoins de formation des participants et que l'information fournie leur a permis de mieux comprendre le système de traitement des plaintes.

Chaque jour d'atelier était suivi, le soir, d'une tribune communautaire où des membres de la collectivité étaient invités à ouvrir le débat avec un groupe d'experts comprenant un représentant du Bureau du commissaire aux plaintes contre la police, un représentant de la commission d'enquête et un représentant du service de police local.

L'assistance regroupait des organismes communautaires, des groupes de défense, d'autres ministères gouvernementaux et des membres du grand public. Les séances publiques ont permis un dialogue ouvert et souvent très franc sur les questions touchant l'accès au système et la compréhension du système. La plupart des participants ont eu le sentiment que les débats leur avaient permis de mieux comprendre le système de traitement des plaintes. Quant aux membres des groupes d'experts, ils ont estimé que c'était là pour eux une occasion unique d'obtenir une information de première main sur les préoccupations de la collectivité, une information qui se révélera sans aucun doute précieuse.

SENSIBILISATION DE LA COLLECTIVITÉ

Le programme de sensibilisation entrepris par le commissaire aux plaintes contre la police a pour objet d'améliorer l'idée que se fait le public de l'Ontario du système de traitement des plaintes, tout en permettant une amélioration des rapports entre la collectivité et la police.

Le commissaire aux plaintes contre la police veille à ce que les activités entreprises conviennent à la région visée et permettent à la collectivité et à la police de travailler ensemble afin de repérer les barrières qui entravent l'accès du public au système et de trouver les moyens de les éliminer.

La politique de sensibilisation appliquée par le commissaire aux plaintes contre la police répartit les activités en trois domaines différents : les activités éducatives, qui visent à sensibiliser davantage le public et la police au système de traitement des plaintes; les activités consistant à entrer en liaison et à établir des réseaux avec les organismes communautaires et policiers, afin d'accroître les liens entre eux; enfin les activités d'amélioration de l'accès, afin de faire en sorte que les personnes qui souhaitent déposer une plainte ne soient pas contraintes de franchir à cette fin des obstacles inutiles.

1. Activités éducatives

Par les activités de diffusion, le commissaire aux plaintes contre la police donne au grand public, aux agents de police, aux organisations policières et aux plaignants actuels et futurs l'information propre à leurs besoins particuliers en ce qui concerne le système.

Dans l'exécution de ses tâches consistant à sensibiliser le public et à garantir aux membres du public une participation égale dans le processus, le commissaire aux plaintes contre la police est conscient que certaines catégories de la population doivent franchir des obstacles pour obtenir l'information et les services dont elles ont besoin. Ces catégories englobent les minorités culturelles et raciales, les membres des Premières nations, les francophones, les homosexuels et les personnes handicapées.

Le commissaire aux plaintes contre la police reconnaît aussi l'incidence du système de traitement des plaintes sur les services policiers et sur leurs membres, et il continuera de faire tout en son pouvoir pour leur donner l'information et la formation dont ils ont besoin.

2. Activités de liaison et de réseautage

La participation à des rencontres, improvisées ou officielles, portant sur les relations entre la police et la collectivité, ainsi qu'à des réseaux consultatifs communautaires, met en relief les initiatives du commissaire aux plaintes contre la police dans ce domaine.

En 1994, le commissaire aux plaintes contre la police a continué de jouer un rôle clé dans l'allégement des tensions entre la police et la collectivité, et cela en participant à des activités au niveau de la collectivité et à celui de l'administration. Le commissaire aux plaintes contre la police a sollicité la participation d'organismes communautaires qui s'intéressent aux questions de police locale, et il a participé à des événements organisés par la collectivité ou par la police et se rapportant à la question des plaintes du public.

Réseaux consultatifs communautaires (RCC)

En 1994, le commissaire aux plaintes contre la police a continué de travailler sur un projet d'envergure entrepris l'année précédente. Les réseaux consultatifs communautaires (RCC) sont en voie de devenir le pivot des programmes de sensibilisation entrepris par le commissaire aux plaintes contre la police, et cela parce qu'ils tiennent le rôle d'organe de consultation pour le commissaire, au niveau régional et au niveau provincial. Les réseaux consultatifs communautaires auront les fonctions suivantes :

- ils aideront à établir les objectifs annuels de sensibilisation, ainsi qu'à surveiller et évaluer les plans et activités de sensibilisation;
- ils fourniront conseils et recommandations en ce qui concerne les services fournis par le commissaire aux plaintes contre la police;
- ils recenseront les barrières systémiques à l'équité et à l'accès, en particulier celles qui se rapportent aux groupes marginalisés;
- ils constitueront de solides liens communautaires régionaux;
- ils fourniront idées et conseils au commissaire aux plaintes contre la police en ce qui a trait aux questions et recommandations d'une importance particulière;
- ils participeront aux mécanismes de sélection et de recrutement du personnel appliqués par le commissaire aux plaintes contre la police; et
- ils favoriseront le transfert de compétences et de connaissances entre le Bureau du commissaire aux plaintes contre la police et le public.

Les réseaux font office de pont entre le mécanisme de traitement des plaintes et les collectivités qu'ils desservent, et leur objectif est d'améliorer les relations entre la collectivité et la police. Il existe une possibilité de partager les RCC avec un ou plusieurs autres ministères gouvernementaux, organismes ou commissions, en particulier avec les ministères, organismes et commissions exécutant le même mandat ou se heurtant aux mêmes problèmes que le commissaire aux plaintes contre la police. Ce pourrait être par exemple la section des enquêtes spéciales, la Commission d'enquête et divers services policiers fournis par le ministère du Solliciteur général.

En mars, des consultations initiales devant conduire à l'officialisation des RCC ont été tenues avec des groupes communautaires à sept emplacements d'essai, dans trois régions : l'Est (Ottawa-Carleton), le Sud-Ouest (Windsor, Sarnia et London) et le Nord-Ouest (Thunder Bay, Kenora et Sioux Lookout). Un rapport décrivant ces consultations a été rédigé en mai, et on peut l'obtenir en s'adressant au Bureau du commissaire aux plaintes contre la police. Malgré certaines inquiétudes exprimées par les participants aux consultations, relativement aux lignes de conduite du gouvernement, au mécanisme de traitement des plaintes et aux services policiers, la réaction générale exprimée à l'égard des RCC a été extrêmement favorable.

Le mécanisme de mise en oeuvre a continué à la faveur de réunions de suivi organisées à Thunder Bay, Windsor et Ottawa. D'autres emplacements d'essai seront visités de nouveau en 1995.

3. Accès

Le commissaire aux plaintes contre la police doit être bien au fait des obstacles réels ou apparents que doit franchir une personne pour se prévaloir du mécanisme de traitement des plaintes, que cette personne soit un plaignant, un plaignant potentiel ou un agent de police. Le commissaire aux plaintes

contre la police est résolu à travailler avec le public et la police pour faire en sorte que les services offerts soient accessibles.

En 1994, le commissaire aux plaintes contre la police s'est appliqué à établir des réseaux avec d'autres organismes dans toute la province, afin de fournir des points d'accès. Des organismes, telles les cliniques communautaires d'aide juridique, ont accepté de servir de points de référence pour aider le public dans les formalités de dépôt d'une plainte. D'autres points d'accès possibles examinés par le commissaire aux plaintes contre la police sont les centres d'amitié autochtones, les bureaux régionaux du ministère du Développement du Nord et des Mines et les maisons de transition de l'Ontario.

Le personnel des organisations sera initié au système de traitement des plaintes et sera informé de la procédure suivie pour le dépôt des plaintes.

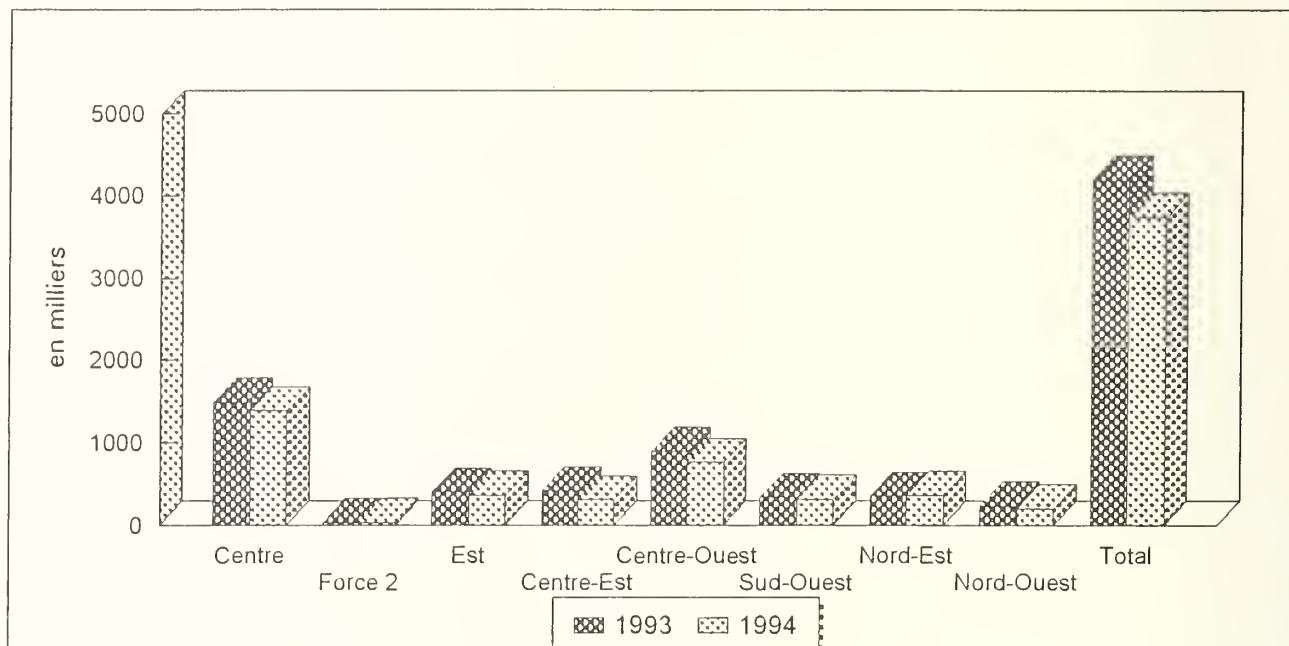
Sensibilisation des Autochtones

En 1994, des employés du commissaire aux plaintes contre la police ont visité des collectivités des Premières Nations et plusieurs grandes villes comptant une forte population autochtone, et ils ont rencontré des groupes autochtones qui jouissent d'un appui important au sein de leurs collectivités respectives. On s'est accordé à reconnaître que la plupart des populations des Premières Nations savaient peu de choses sur le commissaire aux plaintes contre la police, avant que ne débutent les activités de sensibilisation. À la fin de 1994, l'organisme a constaté une augmentation du nombre de plaintes déposées par des membres de la collectivité autochtone. Il a été rassurant de constater que, à la fin de l'année, des groupes autochtones commençaient de s'enquérir des fonctions du Bureau du commissaire aux plaintes contre la police.

RAPPORT SOMMAIRE SUR LES PLAINTES DU PUBLIC

| Région | Total des plaintes | DOSSIERS OUVERTS EN 1994 | | DOSSIERS FERMÉS EN 1994 |
|--------------|--------------------|---|--|-------------------------|
| | | Total des plaintes examinées par le commissaire aux plaintes contre la police | Total des décisions des chefs de police ou du commissaire de la PPO qui ont été examinées par le commissaire aux plaintes contre la police | |
| Centre | 1389 | 1 | 163 | 1434 |
| Force 2 | 32 | 32 | 6 | 16 |
| Est | 360 | 0 | 52 | 308 |
| Centre-Est | 309 | 0 | 55 | 300 |
| Centre-Ouest | 763 | 0 | 69 | 697 |
| Sud-Ouest | 313 | 1 | 55 | 304 |
| Nord-Est | 365 | 0 | 55 | 297 |
| Nord-Ouest | 206 | 9 | 22 | 201 |
| TOTAL | 3737 | 43 | 477 | 3557 |

PLAINTES DÉPOSÉES



ALLÉGATIONS

Omission d'agir selon les procédures policières

| Allégment | Centre | 2 régions | Est | Centre-Est | Centre-Ouest | Sud-Ouest | Nord-Est | Nord-Ouest | TOTAL |
|---|-------------|-----------|------------|------------|--------------|------------|------------|------------|-------------|
| Non précisé | 380 | 1 | 25 | 11 | 147 | 6 | 1 | 12 | 583 |
| Manquement | 280 | 7 | 84 | 168 | 173 | 77 | 144 | 78 | 1011 |
| Perquisition ou entrée irrégulière | 123 | 2 | 19 | 14 | 32 | 10 | 20 | 19 | 239 |
| Dommages aux biens ou négligence relativement aux biens | 70 | 1 | 15 | 12 | 17 | 8 | 5 | 6 | 134 |
| Arrestation ou détention irrégulière | 173 | 3 | 21 | 32 | 53 | 21 | 15 | 38 | 356 |
| Inculpation irrégulière | 126 | 1 | 12 | 23 | 36 | 11 | 9 | 23 | 241 |
| Omission de s'identifier | 51 | 1 | 2 | 16 | 6 | 3 | 6 | 5 | 90 |
| Mauvais usage du pouvoir discrétionnaire en général | 131 | 3 | 10 | 84 | 67 | 42 | 36 | 34 | 407 |
| Total | 1334 | 19 | 188 | 360 | 531 | 178 | 236 | 215 | 3061 |
| Menace ou violence verbale/non précisé | 75 | 0 | 27 | 0 | 21 | 0 | 3 | 8 | 134 |
| Incivilité/violence verbale | 349 | 4 | 64 | 80 | 185 | 82 | 72 | 54 | 890 |
| Harcèlement/menace | 161 | 2 | 47 | 39 | 55 | 52 | 52 | 7 | 415 |
| Apparence de harcèlement ou menace | 21 | 1 | 2 | 3 | 34 | 1 | 1 | 28 | 91 |
| Harcèlement sexuel verbal ou menace | 5 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 9 |
| Total | 611 | 7 | 142 | 122 | 295 | 135 | 129 | 98 | 1539 |
| Agression physique ou force excessive ou non précisé | 334 | 6 | 81 | 61 | 113 | 46 | 48 | 39 | 728 |
| Agression/force excessive avec blessures | 124 | 1 | 10 | 13 | 127 | 31 | 17 | 20 | 343 |
| Agression/force excessive | 13 | 0 | 0 | 0 | 8 | 1 | 0 | 1 | 23 |
| Agression durant détention | 8 | 0 | 0 | 5 | 2 | 1 | 1 | 2 | 19 |
| Total | 479 | 7 | 91 | 79 | 250 | 79 | 66 | 62 | 1113 |
| Abus de pouvoir - non précisé | 114 | 2 | 12 | 6 | 17 | 6 | 12 | 17 | 186 |
| Conduite irrégulière d'un véhicule | 31 | 1 | 17 | 4 | 23 | 6 | 11 | 7 | 100 |
| Vol/corruption | 37 | 1 | 2 | 3 | 20 | 3 | 4 | 0 | 70 |
| Abus de confiance | 22 | 0 | 2 | 10 | 13 | 6 | 20 | 3 | 76 |
| Tromperie | 13 | 3 | 1 | 9 | 3 | 3 | 21 | 4 | 57 |
| Mensonge proféré sous serment | 9 | 0 | 0 | 2 | 6 | 1 | 0 | 1 | 19 |
| Ivresse | 5 | 0 | 0 | 0 | 4 | 0 | 0 | 1 | 10 |
| Total | 231 | 7 | 34 | 34 | 86 | 25 | 68 | 33 | 518 |
| GRAND TOTAL | 2655 | 40 | 455 | 595 | 1162 | 417 | 499 | 408 | 6231 |

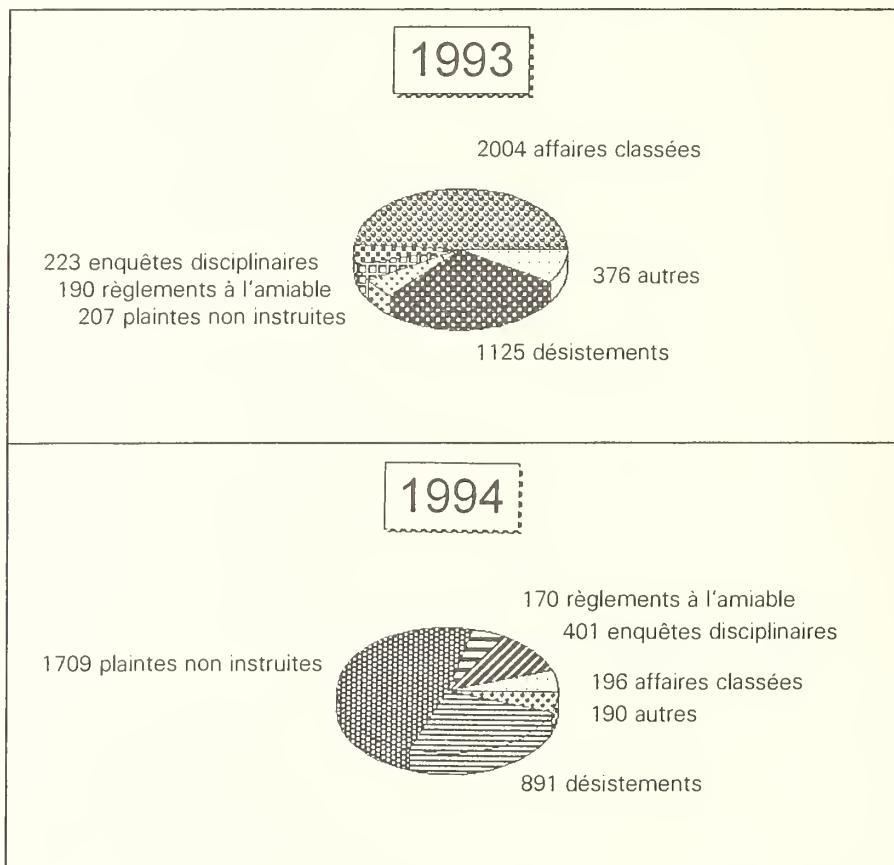
RÉSUMÉ DES DOSSIERS FERMÉS EN 1994

DÉCISIONS PAR LES

CHEFS DE LA POLICE/COMMISSAIRE DE LA PPO

| Région | Règlement amiable | Désistement | Plaintes non instruites parce que frivoles ou vexatoires | Autres | Décision du chef de police ou du commissaire de la PPO - Affaire classée | Décisions du chef de police ou du commissaire de la PPO en vertu de l'article 90 – Dépot d'une dénonciation; avertissement; audience disciplinaire; commission d'enquête | Total des plaintes pour la province |
|--------------|-------------------|-------------|--|------------|--|--|-------------------------------------|
| Centre | 43 | 441 | 154 | 163 | 606 | 27 | 1434 |
| Force 2 | 0 | 1 | 0 | 1 | 13 | 1 | 16 |
| Est | 6 | 56 | 7 | 20 | 189 | 30 | 308 |
| Centre-Est | 17 | 58 | 17 | 40 | 150 | 18 | 300 |
| Centre-Ouest | 64 | 165 | 4 | 71 | 343 | 50 | 697 |
| Sud-Ouest | 18 | 95 | 14 | 30 | 123 | 24 | 304 |
| Nord-Est | 18 | 50 | 0 | 48 | 161 | 20 | 297 |
| Nord-Ouest | 4 | 25 | 0 | 28 | 124 | 20 | 201 |
| TOTAL | 170 | 891 | 196 | 401 | 1709 | 190 | 3557 |

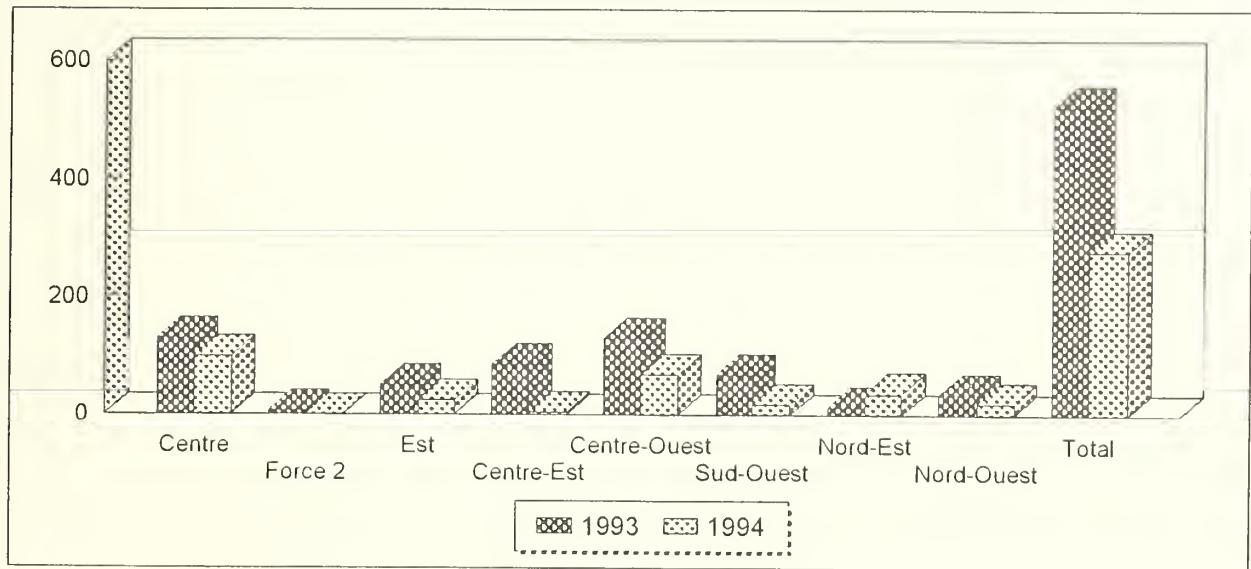
MODES DE RÈGLEMENT DES PLAINTES - RÉPARTITION



EXAMEN PAR LE COMMISSAIRE AUX PLAINTES CONTRE LA POLICE DE LA DÉCISION DU CHEF DE POLICE/ COMMISSAIRE DE LA PPO

| Région | Pas de mesure complémentaire | Commission d'enquête | Règlement amiable | Désistement | TOTAL |
|--------------|------------------------------|----------------------|-------------------|-------------|------------|
| Centre | 87 | 9 | 0 | 4 | 100 |
| Force 2 | 2 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| Est | 26 | 0 | 0 | 0 | 26 |
| Centre-Est | 5 | 0 | 0 | 1 | 6 |
| Centre-Ouest | 62 | 4 | 0 | 3 | 69 |
| Sud-Ouest | 16 | 0 | 0 | 3 | 19 |
| Nord-Est | 31 | 2 | 0 | 4 | 37 |
| Nord-Ouest | 18 | 0 | 0 | 2 | 20 |
| TOTAL | 247 | 15 | 0 | 17 | 279 |

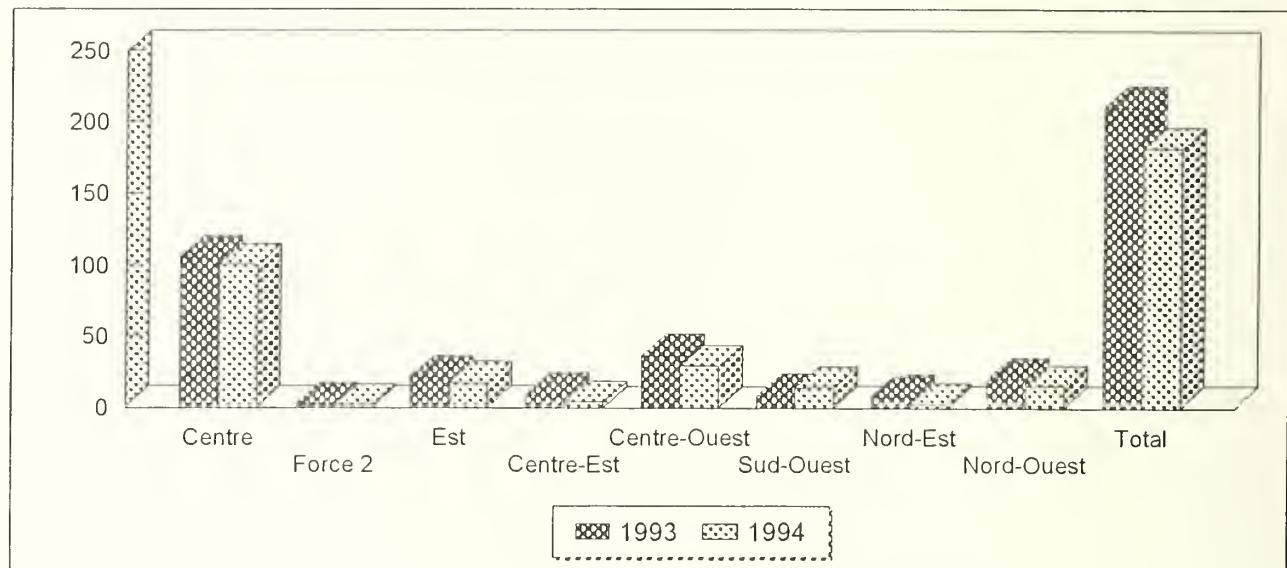
EXAMENS FAITS



RÉSUMÉ DES DOSSIERS FERMÉS EN 1994 PLAINTES ALLÉGUANT LA DISCRIMINATION

| Région | Nombre de causes réglées en 1994 | Discrimination raciale | Apparence de discrimination raciale | Discrimination ethnique | Apparence de discrimination ethnique | TOTAL |
|--------------|----------------------------------|------------------------|-------------------------------------|-------------------------|--------------------------------------|------------|
| Centre | 1434 | 58 | 37 | 2 | 3 | 100 |
| Force 2 | 16 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Est | 308 | 2 | 15 | 0 | 0 | 17 |
| Centre-Est | 300 | 3 | 1 | 0 | 0 | 4 |
| Centre-Ouest | 697 | 13 | 12 | 2 | 2 | 29 |
| Sud-Ouest | 304 | 7 | 6 | 0 | 1 | 14 |
| Nord-Est | 297 | 1 | 1 | 0 | 0 | 2 |
| Nord-Ouest | 201 | 7 | 8 | 0 | 0 | 15 |
| TOTAL | 3557 | 92 | 80 | 4 | 6 | 182 |

PLAINTES ALLÉGUANT LA DISCRIMINATION



APPENDICE A

Publications produites par le Bureau du commissaire aux plaintes contre la police

- Rapports annuels
- La procédure relative aux plaintes du public : Comment elle vous touche en tant qu'agent de police (*existe en français et en anglais*)
- La procédure relative aux plaintes du public : Comment déposer une plainte impliquant un agent de police (*existe en français et en anglais*)
- Feuille d'information décrivant le système des plaintes dans les langues suivantes : *espagnol, vietnamien, punjabi, urdu, hindi, tamil, coréen, ojibway, oji/cri, chinois, amharique, arabe, somali, braille*
- Guide détaillant les méthodes d'enquête et de résolution des plaintes du public impliquant la police.



**BUREAU DU COMMISSAIRE
AUX PLAINTES
CONTRE LA POLICE**

**RAPPORT ANNUEL
1994**